

La Question
DES
Offices Publics et Autonomes
et les principes
de la Législation financière

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 juin 1934, à 14 heures

PAR

Roger ANDRÉ-THOMAS

Diplômé de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales

JURY DE LA THÈSE

Président : M. Roger PICARD, professeur

*Suffragants : MM. JÈZE, professeur
MESTRE, professeur*

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

—
1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

La Question
DES
Offices Publics et Autonomes
et les principes
de la Législation financière

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 juin 1934, à 14 heures

PAR

Roger ANDRÉ-THOMAS

Diplômé de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales

JURY DE LA THÈSE

Président : M. Roger PICARD, professeur

Suffragants : MM. JÈZE, professeur
MESTRE, professeur

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Les difficultés financières de l'époque actuelle, et l'impossibilité de recourir sans cesse à de nouveaux emprunts, dont le service devient de plus en plus onéreux, mettent l'Etat dans l'obligation de réaliser l'équilibre budgétaire, et par conséquent de pratiquer des économies.

Des sacrifices seront donc demandés aux divers services publics par voie de compression des dépenses inscrites au budget ; mais, une pareille mesure serait à la fois insuffisante et injuste, vu qu'il existe actuellement un grand nombre de services de l'Etat qui fonctionnent en dehors du budget et qui vivent néanmoins des deniers de l'Etat.

C'est dans ces conditions, que s'est posée devant le Parlement la question des offices : on s'est aperçu en effet que des sommes considérables étaient distraites du budget pour alimenter des organismes dont le fonctionnement était généralement ignoré parce qu'occulte.

*
* *

On ne peut s'empêcher d'évoquer à ce propos les embarras de l'ancien régime, qui révélèrent le désordre qui régnait alors dans nos finances publiques. La nécessité de voir clair fit adopter par l'Assemblée Constituante le principe de l'universalité, suivant lequel la totalité des dépenses et des recettes de l'Etat sont énumérées dans un état de prévision établi au préalable et qu'on appelle budget. Telle est l'origine d'une tradition qui s'est principalement affirmée sous la restauration, et qui a dominé notre droit financier dans le courant du XIX^e siècle.

La tentation est grande, cependant de s'affranchir de cette règle, et une tendance opposée s'est manifestée dès la fin du XIX^e siècle. La grande guerre accentua cette évolution, l'Etat ayant assumé de nouvelles fonctions afin de pourvoir aux besoins de la défense nationale. Les nécessités de l'après-guerre eurent pour effet de maintenir cet état de choses.

Ces nouveaux services créés pour les besoins de la cause n'ont pas figuré au budget. Pour certains, les opérations traitées furent passées au débit de comptes spéciaux dans l'attente de récupérations qui ne vinrent malheureusement pas. Pour les autres, on se borna à leur conférer une vie financière indépendante de l'Etat.

Ces services autonomes, généralement appelés offices, furent créés au hasard des événements et

selon les besoins du moment; aucune vue d'ensemble n'a présidé à leur constitution. Il s'agit maintenant de réparer le désordre qui s'est installé dans les finances de l'Etat, et cette nécessité vient d'être affirmée par le législateur.

*
* *

Nous nous proposons dans le présent ouvrage d'étudier cette question telle qu'elle se pose encore actuellement, aucune réforme d'ensemble n'étant intervenue. Nous indiquons que cette étude comprendra les offices autonomes de l'Etat, et précisons dès maintenant les deux points suivants; d'une part, par « offices autonomes », nous entendons non seulement les services intitulés « offices », mais les établissements pourvus de l'autonomie financière. D'autre part, nous nous bornerons à examiner les offices dépendant de l'Etat, à l'exclusion de ceux qui ont été créés par les départements et les communes.

Cette étude sera faite du seul point de vue financier; nous exposerons notamment les conditions dans lesquelles s'effectue le maniement des deniers dont ils ont la gestion. Nous laissons donc de côté les règles de leur fonctionnement administratif, qui concernent les pouvoirs conférés aux conseils d'administration et la tutelle administrative qui s'exerce sur leurs délibérations: nous avons

voulu, ce faisant, tenir compte de l'esprit dans lequel va s'effectuer la réforme et qui est essentiellement dominé par les préoccupations budgétaires de l'heure actuelle.

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DES OFFICES

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Définition des Offices

Cette question se place naturellement au début de cet ouvrage. Malheureusement, aucune loi ne fournit de définition suffisante à cet égard. Les divers offices fonctionnant actuellement, ont été créés sans aucun plan d'ensemble, les textes constitutifs s'étant bornés à énoncer les règles qui les régiraient. L'absence d'une définition générale est particulièrement regrettable ; il y a là une lacune de notre droit public qu'il importerait de combler sans retard.

Cette nécessité s'est d'ailleurs fait sentir à maintes reprises, ainsi qu'en témoignent les débats et documents parlementaires. Voici les paroles que prononçait M. Caillaux au Sénat le 30 juin 1930 : « Il est absolument impossible, nous en avons une fois de plus la preuve, (1) de laisser les offices dans

(1) Il s'agissait de l'Office National de l'azote.

l'état de législation indéterminée dans laquelle ils sont » et plus loin « depuis deux années, je demande qu'une législation sur les offices soit présentée au Parlement., ». C'est la même opinion qui est exprimée dans une proposition de résolution déposée par les députés socialistes le 30 juin 1931, tendant à l'organisation du fonctionnement financier des offices « Un peu d'ordre et de réglementation pourrait utilement être apporté dans ce chaos ». En dépit de ces reproches, dont certains sont déjà anciens, aucune solution n'a encore été prise.

L'Autonomie Financière

Il est possible cependant de dégager de cet enchevêtrement de textes de lois et de décrets, à défaut d'une définition, un trait commun qui permette de distinguer les offices : on peut dire actuellement que c'est l'autonomie financière qui est leur caractéristique : « Le nombre des établissements chargés de l'exécution, en dehors du budget de certains services publics s'est multiplié depuis quelques années. *Ces établissements qui portent généralement le nom d'offices, sont dotés de l'autonomie financière et souvent de la personnalité civile...* (2).

(2) Cour des Comptes, Rapport sur les comptabilités vérifiées en 1922 et 1923.

Comment définir l'autonomie financière ? C'est l'abandon de la règle classique de l'universalité budgétaire. D'après cette règle, toutes les dépenses et recettes de l'Etat doivent figurer intégralement au budget : les recettes sont effectuées par les diverses administrations du Ministère des Finances ; quant aux dépenses, elles sont énumérées par ministère, section de ministère et par chapitre. De cette manière, toute l'activité financière de l'Etat est soumise au vote préalable des chambres (3).

Ce sont ces principes qu'on a abandonnés pour les offices ; le service public va désormais fonctionner en dehors du budget ; ses ressources une fois constituées, il se les appliquera en couverture de ses dépenses, et si le vote des chambres est encore nécessaire, il ne s'exercera plus que sur un solde net, et non pas sur la marche complète du service. Les modalités d'application de cette idée sont variables,

(3) Telle est la règle énoncée par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871. Il faut rappeler que la loi du 19 février 1934 a simplifié la procédure du vote budgétaire en décidant que, « les crédits applicables aux dépenses du budget de l'exercice 1934 feront l'objet d'un vote unique portant sur l'ensemble de ces crédits tels qu'ils figurent aux états de répartition par service et par chapitre annexés à la loi de finances ». La dérogation à la règle posée par la loi de 1871 est purement apparente ; lié par les états dont il est question, le gouvernement ne peut modifier la répartition des crédits par virement, et tout se passe en définitive, comme si le vote avait eu lieu par chapitre.

on peut cependant les classer de la manière suivante :

En premier lieu, l'office n'a pas de ressources propres, il reçoit alors de l'Etat une subvention.

Dans le cas contraire, il a la libre disposition des recettes qui lui sont constituées, et qui sont représentées, soit par le produit d'une taxe dont la perception doit être autorisée chaque année, (taxe sur les importations de pétrole brut au profit de l'Office National des combustibles liquides), soit par le résultat d'une certaine activité (vente des tapisseries de la Manufacture des Gobelins), soit par des fonds recueillis à un titre quelconque (libéralités, subventions de villes ou de départements).

Ainsi, du fait qu'il est autonome, l'office est maître de ses deniers ; il administre lui-même ses dépenses et il a une trésorerie qui lui est propre. Il a donc une très grande liberté dans ses mouvements ; il échappe notamment à la formalité de la distribution mensuelle des fonds imposée aux services de l'Etat. D'autre part, les excédents d'exécution du budget lui restent définitivement acquis : tantôt ils servent à constituer un fonds de réserve, tantôt ils sont reportés en recette à l'exercice suivant.

*
* *

L'autonomie est donc incompatible avec la rè-

gle de l'universalité et par conséquent avec celle de l'unité.

Doit-on considérer comme autonomes les services qui ne violent que cette dernière règle ? Tel est le cas des budgets annexes. Sans doute, on est en droit de leur reprocher leur manque de clarté et la confusion qu'ils apportent, surtout lorsqu'il y a des chevauchements d'écritures d'un budget sur l'autre; mais ils sont votés par le Parlement qui fixe l'emploi de leurs ressources.

Cette question s'est posée dans la pratique en 1925, le Gouvernement ayant déposé un projet de loi portant création d'un office des prestations en nature. Cet office devait être autonome, et son budget soumis à l'approbation des chambres sous forme de budget annexe. Il y avait là une incompatibilité qui a été relevée par le rapporteur de la commission sénatoriale des finances (4) dans ces termes : « Qui dit autonomie financière, entend gestion indépendante ; qui dit au contraire budget annexe, implique le respect des règles de la comptabilité publique ».

En effet, l'établissement d'un budget annexe est un procédé comptable, qui consiste à détacher du budget général un certain nombre de recettes et

(4) Rapport de M. Henry Bérenger. Sénat. Séance du 5 avril 1925.

de dépenses afférentes à un même service, que l'on groupe dans un état distinct. Mais cela ne sépare pas le service du budget général : les budgets annexes sont rigoureusement équilibrés, et ils restent étroitement liés au budget par l'intermédiaire de chapitres intitulés : « Excédent des recettes à verser au Trésor », « Avances du Trésor destinées à couvrir les déficits d'exploitation ». — Il y a donc une contradiction certaine entre les termes « autonomie financière » et « budget annexe ».

*
* *

Ainsi comprise, l'autonomie financière apparaît bien comme l'abandon d'une règle traditionnelle de notre législation financière, qu'on s'était efforcé de remettre en vigueur au cours du XIX^e siècle. Il est intéressant d'examiner les raisons pour lesquelles le législateur a cru utile d'apporter cette innovation. Empressons-nous d'ajouter que les mobiles auxquels il a obéi, sont très variés ; il est cependant possible d'en indiquer quelques-uns particulièrement caractéristiques :

1) *Personnification d'une certaine activité de l'Etat* : En individualisant l'Etat dans l'exercice d'une fonction déterminée, on a voulu donner plus de liberté à ses mouvements et partant plus d'efficacité à son intervention : c'est ainsi que l'Office

National d'hygiène sociale était destiné à devenir « un organisme plus souple et facile à mettre en action (5) ». En fait, il a groupé les efforts de plusieurs services jusqu'alors éparpillés dans divers ministères. C'est une idée analogue qui a été récemment exprimée à propos de l'Office National du tourisme ; cet office n'a pas reçu de subvention en 1933 ; mais un crédit de « Propagande Touristique » a été ouvert au budget des Travaux Publics, et l'administration de ce crédit était confiée au ministre. M. Milan (6) déclarait : « Il faudra vite revenir à l'ancienne formule, c'est-à-dire à la formule d'un office, office mieux contrôlé, mieux organisé, car je ne vois pas un service d'Etat de propagande ; *il n'aurait pas la souplesse voulue* ».

2) *Gestion des intérêts d'une catégorie de citoyens* : on peut ranger dans cette catégorie l'Office National des mutilés, combattants et victimes de la guerre (7) ; on a voulu personnifier la créance qu'ont certaines personnes sur l'Etat.

3) *Gestion des exploitations industrielles de l'Etat* ; l'Etat Français a reçu en exécution du Trai-

(5) Exposé des motifs du décret du 4 décembre 1924.

(6) Sénat. Séance du 9 mai 1933.

(7) Une loi du 11 mai 1933 a réalisé la fusion de l'Office National du combattant avec l'Office National des mutilés et réformés de la guerre.

té de Versailles un patrimoine minier important ; mines de charbon de la Sarre ; mines de potasse d'Alsace ; d'autre part, il allait se faire producteur d'azote dans un but de défense nationale. Cette nouvelle activité était difficile à concilier avec la stricte observation des règles budgétaires. Les dépenses d'un service administratif ne présentent pas le même caractère que celles d'un service industriel ; ces dernières peuvent être productives de bénéfices ; dès lors, les limiter par avance, c'est en quelque sorte limiter le rendement de l'entreprise. Pour la même raison, il n'est pas interdit de recourir dans certains cas à l'emprunt lorsque les charges financières qui en découlent sont inférieures à l'accroissement de productivité qui en est résulté pour l'entreprise. Puis, la règle de l'annualité budgétaire est à rejeter pour une entreprise industrielle ; dans une industrie, tous les exercices sont solidaires, et cette solidarité est réalisée par le jeu des comptes de réserves et d'amortissements qui permettent de répartir sur plusieurs années les charges provenant d'un exercice déficitaire ou du remplacement du matériel. De même, un programme de travaux neufs doit s'échelonner sur plusieurs années.

Une première réforme avait été réalisée depuis quelques années ; elle avait consisté dans l'établissement de budgets annexes où la distinction était faite entre les dépenses d'exploitation et les dépen-

ses de premier établissement (Service des Poudres, Postes, Télégraphes et Téléphones, Chemins de Fer de l'Etat) (8). La continuité des exploitations est assurée par la création de fonds d'approvisionnement et de réserve. Cette réforme marquait un progrès ; mais le fonctionnement de ces services exigeait encore un vote du Parlement.

On a donc adopté le régime de l'autonomie qui présentait beaucoup plus de souplesse. On aurait pu, il est vrai, concéder le service à exploiter à une société mixte, c'est-à-dire où l'Etat aurait participé à l'administration ; mais cette modalité n'a pas été retenue, car « on croyait voir en cette forme de gestion une diminution du prestige de l'Etat, qui, en l'adoptant, reconnaîtrait non seulement son incapacité entière de gestion dans le domaine économique, mais encore réduirait son rôle à peu près à celui d'un actionnaire d'une société anonyme, alors que son action devrait pour ses partisans être prépondérante (9) ».

On s'est donc efforcé, en donnant une très grande liberté aux conseils d'administration, d'assimiler ces exploitations à celles de l'économie privée et de leur donner les moyens de réaliser d'importants bénéfices. Mais, ces deux sortes d'entre-

(8) Avant la réforme de 1926.

(9) Hugon. De l'étatisme industriel en France et des Offices Nationaux en particulier.

prises ne peuvent pas être confondues, car la notion de risque fait totalement défaut chez l'une. Du fait qu'ils n'ont pas de capital responsable, les offices industriels conservent leur caractère administratif d'une manière indubitable, le véritable entrepreneur étant l'ensemble des contribuables à qui on demandera en dernière analyse de venir au secours de l'entreprise défaillante. « Aucune assimilation complète n'est possible entre une entreprise industrielle publique et une entreprise industrielle privée, quel que soit l'aspect sous lequel les choses sont envisagées. C'est ainsi qu'une entreprise publique n'a pas d'actionnaires supportant directement sur leur fortune personnelle les fautes de gestion des administrateurs ; elle ne peut faire faillite. Les déficits sont en fin de compte couverts par l'ensemble des contribuables... » (10).

Au surplus, si cette assimilation est à rejeter en théorie, on doit reconnaître qu'elle n'a pas été réalisée dans la mesure où elle aurait pu présenter des avantages. C'est ainsi que les offices à caractère industriel ne sont pas autorisés sauf de rares exceptions (Office National de l'azote, Office National des combustibles liquides, Poste National de radiodiffusion) à recouvrer leurs créances par les procédés

(10) Cour des Comptes. Rapport sur les comptabilités vérifiées en 1926 et 1927.

prévus au code de commerce (lettre de change, billet à ordre). Le Conseil d'Etat (11) leur a refusé le droit de faire usage de la loi du 13 avril 1898, relative aux créances de l'Etat. Les offices n'ont donc pas la possibilité de dresser des états arrêtés par le ministre et ayant force exécutoire, ce qui les oblige chaque fois à introduire une instance devant les tribunaux compétents. En fait, nombre de créances sont passées en non-valeur afin de faire l'économie de frais de procédure. Comme il serait d'ailleurs abusif d'étendre le bénéfice de cette loi aux offices industriels, en raison de l'avantage exorbitant qui leur serait ainsi conféré sur les entreprises privées, il y aurait lieu de les autoriser à recourir à la lettre de change et au billet à ordre.

4) L'idée que l'on retrouve le plus générale-

(11) La jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens que, la loi du 13 avril 1898 s'appliquant aux créances de l'Etat, les établissements dotés de la personnalité civile ne sauraient s'en prévaloir.

« Considérant que la Caisse des Dépôts et Consignations a une personnalité distincte de celle de l'Etat ; que dès lors, la circonstance que les sommes réclamées par cette caisse à la commune de... ..ont figuré à tort sur un état arrêté par le ministre des finances, n'a pu avoir pour effet de donner à la dette contestée par la commune le caractère d'une dette liquide et exigible.

« ... ». (Arrêt du 17 mai 1912).

Quant aux offices non pourvus de la personnalité civile, ils pourraient faire usage de ces états de recouvrement, puisque juridiquement ils ne se distinguent pas de l'Etat.

ment à la base de la création des offices, est que, dès son détachement du budget, le service est à même de recueillir plus de fonds que le budget en aurait pu mettre à sa disposition. On a espéré en premier lieu que l'autonomie qui leur était conférée allait inciter des bienfaiteurs à leur consentir des libéralités, celles-ci ne risquant pas d'être noyées au milieu des autres recettes de l'Etat (12) : l'autonomie financière se justifie quand les deniers gérés sont des deniers privés. Mais, le plus souvent, ces services ont été dotés de ressources, qui au lieu de figurer en recette au budget et d'entrer dans les caisses de l'Etat, leur ont été affectées d'une façon définitive. C'est ainsi qu'ils sont quelquefois autorisés à bénéficier du produit d'une taxe ou à conserver pour eux les sommes perçues en rémunération de services rendus au public (13).

(12) La pratique a montré la vanité de ces espoirs : tel est le cas de l'Office National des pupilles de la nation particulièrement qualifié pour recevoir des dons. Ceux-ci se sont élevés à 500.000 francs seulement par an de 1918 à 1924.

Chiffres extraits des budgets pour	1931	et	1932
	—		—
Sub. de l'Etat pr. dép. personnel et matériel	8.715.000		747.700
Sub. de l'Etat, alloc. aux pupilles	154.000.000		148.750.000
Sub. sur le produit des jeux.....	1.000.000		1.000.000
	155.715.000		150.497.700
Dons, legs, revenus des immeubles	1.180.000		1.021.500

(13) L'Office National des recherches scientifiques et in-

Il n'est pas inutile de rappeler que cette idée n'est pas nouvelle et qu'elle est à la base de toutes les infractions qui avaient déjà pu être apportées à la règle de l'universalité. « Les ports de commerce, les canaux et rivières, les services hospitaliers, pénitenciers, artistiques, etc. tous les établissements en un mot détenteurs directs ou indirects de recettes prétendraient à un budget particulier ; car chacun d'eux ne songe qu'à lui-même, croit que son propre horizon borne le monde, que son intérêt particulier prime tous les autres, et ne paraît pas se douter du caractère tout à fait relatif de son importance : l'universalité du budget remet heureusement ces ambitions personnelles à leur juste place (14) ».

Donc, ce sont ces ambitions qui se sont donné libre cours, et qui ont amené le législateur à laisser des ressources à la disposition de certains services, à charge pour eux d'administrer eux-mêmes leurs dépenses. Etais-il nécessaire de faire disparaître ces

dustrielles dispose du produit du droit d'entrée au salon des arts ménagers. Comme l'indique le Rapport au Président de la République sur le fonctionnement de cet office en 1933, ces revenus « lui permettent de se créer, dans une période difficile, les ressources indispensables à ses travaux et d'éviter de se tourner constamment vers le budget de l'Etat pour lui demander de nouveaux subsides. »

(Cette recette est de l'ordre de grandeur de 1.200.000 fr.).

(14) R. Stourm. Le Budget (1896).

recettes du budget ? Sur ce point, la réponse est donnée par la Cour des Comptes (15) : « l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses pourrait être assurée dans le cadre du budget général, par le moyen d'un compte intermédiaire de fonds de concours ou par la publication de relevés annexes où seraient suivis parallèlement le produit des recettes ayant une destination spéciale et le montant des sommes employées aux dépenses corrélatives ». Ce procédé tout en consacrant une dérogation à la règle de la non-affectation de la recette à la dépense, constituerait néanmoins un réel progrès. Actuellement, le vote des chambres est requis pour autoriser chaque année la perception des droits, produits et revenus énumérés à l'état B annexé à la loi portant fixation du budget général de l'exercice. Mais ce vote ne fait qu'autoriser le fait matériel de la perception ; contrairement aux recettes de l'Etat dont l'évaluation figure à l'état C (tableau des voies et moyens applicables au budget général de l'exercice), aucune évaluation n'est faite pour celles dont le budget général est amputé au profit d'un office autonome. Il serait donc à souhaiter que le procédé préconisé par la Cour des Comptes fût adopté ; les chambres seraient alors en mesure de

(15) Rapport sur les comptabilités vérifiées en 1922 et 1923.

chiffrer le sacrifice consenti par l'Etat, et, si des plus-values importantes étaient constatées (16), une loi pourrait intervenir en temps utile pour en faire bénéficier le trésor.

En fait, d'après le procédé fonctionnant actuellement, des recettes sont réalisées au nom de l'Etat, qui cessent de figurer au budget dès qu'elles ont été concédées à un service autonome.

Ainsi s'affirme le caractère occulte parce qu'extra-budgétaire des opérations traitées de la sorte. Il y a là un manque de clarté évident, et qui est susceptible au surplus d'entretenir de dangereuses illusions : Rien de plus simple, en effet, que de créer un office en le dotant du produit de certaines taxes ; aucune dépense ne figure plus au budget général. Tout se passe en apparence comme s'il ne grevait pas les finances de l'Etat. Une proposition de loi du 22 juin 1933 de MM. Boret et Viollette, demandant la création d'un office du blé, s'inspire manifestement de cette idée. Comme l'indique l'exposé des motifs, « il offre en outre l'avantage *de ne demander aucune contribution à l'Etat* (17) ». Seulement, il

(16) C'est notamment le cas de l'Office National des combustibles liquides que nous étudions à l'annexe III. Le produit de la taxe qui lui est concédée, a accusé une notable plus-value de 1925 à 1930.

(17) Une opinion analogue a été exprimée à la Chambre

était prévu que cet office bénéficierait d'une taxe à la mouture perçue à l'entrée sur les blés étrangers, et à la fabrication sur les blés indigènes. Cette taxe, dont le rendement serait variable d'une année à l'autre serait susceptible de produire 400 millions.

Il faut insister sur l'idée qui a inspiré les auteurs d'un tel projet. Les fonds perçus sont grevés d'une affectation précise : il s'agit d'accorder aux exportateurs de blé des primes compensant la différence des cours sur le marché extérieur et sur le marché national. Le but de la loi étant d'équilibrer les années déficitaires et les années excédentaires, on en déduit tout naturellement que les taxes perçues ne doivent pas être considérées comme une recette de l'année en cours, puisqu'elles sont encaissées en vue d'un emploi ultérieur : il est donc inutile de faire figurer au budget général des recettes qui ne feraient que le traverser. On retrouve dans ce raisonnement les arguments invoqués en faveur des comptes spéciaux, dont la pratique a révélé les multiples inconvénients. Il n'est pas superflu de montrer combien les modalités du compte spécial

des Députés (séance du 17 novembre 1933) à propos de ce même office :

M. Maxence Roldes : « L'office peut au contraire avoir ses recettes et ses ressources régulières, *sans grever le budget* ».

M. Deschizeaux : « Il eût été fort simple de créer, *sans charges* pour l'Etat, avec les seules ressources procurées par les taxes douanières, un office, une caisse autonome. »

et de la gestion par office sont voisines l'une de l'autre ; si le raisonnement précédent était généralisé, il ne serait plus nécessaire d'établir le budget.

*
* *

Si le principe d'autonomie financière, tel que nous avons tenté de le dégager, semble certain, il faut malheureusement reconnaître qu'il se retrouve d'une façon moins nette dans la pratique, vu la diversité des applications qui en ont été faites.

Il convient tout d'abord de signaler l'imprécision complète du mot « office ». Sans doute, l'habitude est-elle prise de désigner ainsi les services qui fonctionnent d'une façon autonome ; le terme « office autonome » serait plus précis, car « office » n'est pas nécessairement synonyme d'autonomie financière. Il suffit pour s'en convaincre de mentionner l'Office des renseignements agricoles : il s'agit là d'un organisme créé en 1901 et qui dépend complètement du ministère de l'agriculture ; c'est pour ainsi dire, l'équivalent d'un bureau important de l'administration centrale (18).

Par contre, il existe un très grand nombre d'or-

(18) L'Office National du charbon, faisant l'objet d'une proposition de loi déposée par les députés socialistes le 16 juillet 1932, ne devait être qu'une subdivision du Ministère des Travaux Publics.

ganismes fonctionnant en dehors du budget et qui s'intitulent : « Caisses, Réunions, Instituts ». Dans une étude sur les établissements autonomes, il importait de souligner l'indétermination qui pèse sur le mot « office ». Bien que le titre de cet ouvrage ne semble viser que les offices, nous rappelons que la présente étude comprend l'ensemble des établissements autonomes.

Cette mise au point étant faite, nous nous proposons de faire ressortir la variété que l'on trouve dans l'application du principe d'autonomie.

Tout d'abord, cette constatation s'impose, quand on examine les missions confiées à ces services. Il suffit par exemple, de parcourir la liste que nous en avons dressée, et qui figure à l'annexe I. On y remarque les établissements les plus divers : Caisse Autonome de gestion des bons de la Défense Nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et d'amortissement de la dette publique : c'est un organisme créé pour aménager la dette flottante et qui tire son existence d'une loi constitutionnelle. Office des biens et intérêts privés : sa mission découle des traités de paix : règlement par compensation des créances des ressortissants des pays bel-ligérants. Office National des prêts d'honneur : il vient en aide à « tout Français poursuivant des études supérieures », puis, un certain nombre d'établissements d'enseignement : Muséum d'Histoire

Naturelle, etc... Nous nous bornons à ces quelques exemples qui dénotent bien un manque absolu d'unité en cette matière.

La même diversité se retrouve dans l'étendue de l'autonomie ; elle est souvent accordée d'une façon incomplète : tel est notamment le cas de la Réunion des Bibliothèques Nationales. Seules les dépenses de matériel échappent au vote des chambres ; en ce qui concerne par contre les dépenses de personnel, elles sont administrées par la Direction de l'Enseignement Supérieur du Ministère de l'Education Nationale.

Plus fréquemment, l'autonomie est complète ; seulement, le Parlement peut imposer à la subvention qu'il accorde une affectation déterminée. C'est ainsi que la subvention de l'Etat à l'Institut des recherches agronomiques se décompose en : « Subvention pour traitements du personnel », « Subvention pour indemnités du personnel », « Subvention pour dépenses de matériel ». Chacun de ces trois crédits fait l'objet d'un chapitre distinct au budget de l'agriculture. Dans un même ordre d'idées, la subvention à l'Office National d'hygiène sociale est depuis 1932 répartie entre trois chapitres du budget de la Santé Publique : « Subvention aux œuvres d'assistance maternelle », « Lutte contre la tuberculose », « Prophylaxie des maladies vénériennes ».

On pourra dire enfin que l'autonomie est absolue, quand aucune assignation n'accompagne le vote de la subvention ; l'établissement est libre d'employer ses fonds comme il l'entend. L'autonomie est également absolue quand il ne reçoit pas de subvention du budget.

*
* *

En résumé, il semble bien difficile de donner une définition satisfaisante des Offices autonomes (19) ; le législateur a détaché un très grand nombre de services du budget, et c'est le seul point qu'on puisse affirmer. Dès que l'on veut pénétrer plus avant, on ne trouve plus que des cas d'espèce, les divers offices se différenciant les uns des autres par l'étendue de leur autonomie, la mission qui leur est confiée et les dispositions qui règlent leur fonctionnement. En l'absence d'un statut légal, que la commission des offices sera sans doute amenée à établir, on peut provisoirement adopter la définition suivante : « *Ce sont des services publics ou des établissements publics chargés de l'exécution de certains services, auxquels a été donnée une per-*

(19) Nous rappelons la réserve faite précédemment sur le sens du mot « Office ».

sonnalité propre et une autonomie financière totale ou partielle » (20).

*
* *

Le mot d'office étant ainsi défini, la question se pose de dresser la liste de ces établissements. Il n'existe malheureusement aucune classification officielle (21). Toutefois, en juxtaposant diverses données, on peut établir un tableau à peu près complet. Tout d'abord, nous avons utilisé l'état des services dotés de l'autonomie financière qui figure en annexe au projet de budget de chaque ministère, donnant le montant des deux derniers budgets, ainsi que des subventions versées par l'Etat au cours du dernier exercice. Puis, nous avons complété ce premier résultat par les indications figurant dans le rapport de M. Jacquier sur le projet de budget général de l'exercice 1933. Enfin, nous avons incorporé dans cette énumération les services autonomes visés à l'article 1^{er} du décret du 7 janvier 1920 ; le

(20) Jacquier. — Rapport sur le budget général de l'exercice 1933.

(21) Le 28 mars 1933, M. Taittinger avait demandé au Président du Conseil « la quantité d'offices existant présentement », ainsi que les subventions à eux accordées. Il lui a été répondu que, dans l'attente des conclusions de la commission nouvellement instituée, il pourrait utilement consulter le rapport de M. Jacquier sur le budget général de l'exercice 1933.

(Question N° 3766. J.O. 1933, Ch. des Députés, p.2421.)

résultat de ce travail figure à l'annexe I. Cette liste n'a été établie que dans un but de classement. On ne peut évidemment tirer aucune conclusion intéressante d'une simple énumération comprenant les établissements les plus divers et où l'on voit les Chemins de fer de l'Etat voisiner avec le Musée de sculpture comparée du Trocadéro (22).

Nous rappelons à ce propos que ce travail avait été effectué d'une façon officielle en 1926, par le comité des experts institué par le décret du 31 mai 1926. Cependant, il faut bien se garder de comparer cet état (que nous reproduisons à l'annexe II), à l'annexe I. Les experts se sont surtout attachés à l'appellation « Office », de sorte qu'ils n'ont pas compris dans leur statistique un grand nombre d'établissements autonomes. Le rapprochement de ces deux tableaux ne permet donc pas de déduire ceux auxquels l'autonomie a été conférée depuis 1926.

*
* *

Les Offices et les Etablissements Publics

Il est nécessaire, pour mieux préciser ce qu'on entend généralement par offices, d'établir un pa-

(22) Nous avons laissé figurer dans cette liste les offices qui ont été récemment supprimés, afin de faire ressortir l'ampleur de la réforme à accomplir.

rallèle entre ces deux créations de notre droit public. Cette comparaison présente des difficultés, car si l'un des termes est net et précis, l'autre, nous l'avons vu, reste encore vague à de nombreux points de vue. Bien plus, le problème se complique du fait que certains offices peuvent être considérés comme des établissements publics.

On peut cependant dire que offices et établissements publics procèdent d'une idée commune : d'un besoin de décentralisation. C'est notamment ce qui arrive, lorsque le législateur décide que certaines des attributions de l'Etat sont transférées au département, à la commune ou à un établissement public, suivant que la décentralisation est territoriale ou s'effectue par service. L'opération est analogue en ce qui concerne l'office, mais sans qu'on puisse cependant l'assimiler complètement. La décentralisation, en effet, s'est faite dans le plan administratif pour les établissements publics, et dans le plan financier pour les offices. La conséquence en est donc la suivante : Lorsque l'Etat se décharge d'une attribution au profit d'un établissement public, ce dernier appelé à succéder à ses droits et devoirs, dans ses rapports avec les tiers, doit nécessairement être investi de la personnalité civile (23) ;

(23) « Les Etablissements Publics sont des services publics, auxquels la personnalité morale a été conférée. »

H. Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif.

sinon, ce serait l'Etat qui continuerait d'agir, et il n'y aurait pas décentralisation. Quand il s'agit d'offices, au contraire, la personnalité juridique a un caractère accessoire, la décentralisation s'effectuant souvent au sein même de l'Etat.

La réponse à la question que nous venons de poser est rendue plus difficile encore, par le fait que certains établissements publics sont dotés de l'autonomie financière, tandis que des offices ont la personnalité civile ; dans cette dernière hypothèse, les deux termes sont absolument synonymes. Réserve faite de ce cas, on peut dire que les établissements publics ont la personnalité civile, et que les offices ont l'autonomie financière.

Examinons les conséquences pratiques qui découlent de cette distinction ; voici comment s'exprime M. Jacquier (24) : « Ce qui différencie les offices des établissements publics ordinaires, c'est que leurs budgets sont liés plus étroitement avec celui de l'Etat qui les assure contre tout déficit possible ». Cette affirmation ne fait aucun doute, quand il s'agit d'un office, simple service autonome sans personnalité civile, puisque juridiquement, c'est l'Etat qui a traité. Que va-t-il se passer, au contraire, s'agissant d'un office ayant la personnalité juridique, ou encore d'un établissement public ? La solution à

(24) Rapport sur le budget général de l'exercice 1933.

adopter est controversée, en théorie du moins, car la jurisprudence n'a pas encore eu à se prononcer. On peut cependant envisager le cas d'un office ne faisant pas honneur à ses engagements, et dont les créanciers se retourneraient contre l'Etat : tel est l'exemple fourni par l'Office National du tourisme. Aux termes du bail qui a été conclu avec la société de l'Hôtel d'Albe, pour l'installation des bureaux de la Maison de France, un loyer annuel de 4.800.000 francs doit être acquitté en deux termes égaux payables en mai et en novembre. En 1932, le terme de mai n'est honoré qu'à concurrence de 1.500.000 fr., et celui de novembre est resté complètement impayé. La question de la responsabilité de l'Etat a été posée dans les termes suivant devant la commission d'enquête : « Au cas où l'office serait dans l'impossibilité de payer les 180 millions prévus pour la résiliation du bail, l'Etat serait-il responsable ? ». — « Sans aucun doute, » répondit M. Labeyrie, Procureur Général à la Cour des Comptes (25).

A la suite de ces manquements, les sociétés civiles d'obligataires à qui la société de l'hôtel d'Albe avait cédé en nantissement sa créance contre l'office, ont fait pratiquer des saisie-arêts entre les

(25) Paroles citées par M. Denais à la Ch. des Députés (Séance du 6 Avril 1933). Nous ajoutons que, à cette même séance, l'opinion de M. Labeyrie n'a pas reçu l'approbation de M. Lamoureux, Ministre du budget.

maines de ses débiteurs. Par jugement du 18 octobre 1933, le Tribunal Civil de la Seine a refusé de les valider par application du principe de la séparation des pouvoirs.

Il convient donc d'attendre la solution que prendra le Conseil d'Etat si ce litige lui est soumis. Peut-être, admettra-t-il qu'en ne surveillant pas cet établissement ainsi qu'il en avait le devoir, l'Etat a commis une faute de service susceptible d'engager sa responsabilité (26).

Il semble d'ailleurs difficile de soutenir que l'Etat puisse laisser tomber en déconfiture un établissement public soumis à sa tutelle administrative, sous prétexte que ce n'est pas lui qui a traité. Des considérations très sérieuses rendent cette hypothèse inadmissible. Nous ne sommes donc pas éloigné de penser que offices et établissements publics engagent en fait sinon en droit la responsabilité de l'Etat.

(26) C'est le raisonnement tenu par les personnes lésées par les agissements du Crédit Municipal de Bayonne et qui cherchent à mettre l'Etat en cause. Si ce point de vue triomphait, la solution s'appliquerait *a fortiori* aux offices d'Etat, car les crédits municipaux sont des Etablissements Publics communaux.

CHAPITRE II

RÉGIME FINANCIER DES OFFICES

Ainsi que nous venons de le voir, « c'est cette autonomie financière qui donne leur caractère spécifique aux offices » (1). Nous nous proposons d'exposer dans ce chapitre les règles qui les régissent et auxquelles ils restent soumis dans le cadre de l'autonomie financière qui leur est conférée. Nous envisagerons cette question sous le triple point de vue : contrôle parlementaire, contrôle administratif, contrôle juridictionnel.

Contrôle Parlementaire

I. — Approbation du budget

Jusqu'à présent, les budgets des offices n'ont jamais été soumis à l'approbation des chambres.

(1) Jacquier. Rapport sur le budget général de l'exercice 1933.

Est-ce à dire que l'autonomie financière soit incompatible avec l'intervention du Parlement en cette matière ? Il semble que non ; ce qui caractérise l'autonomie, c'est l'affectation de recettes à certaines dépenses en marge du budget général, avec la possibilité pour le service de gérer lui-même sa trésorerie et de conserver par devers lui les excédents d'exécution. Le fait pour le Parlement de donner son approbation au budget d'un office n'implique pas nécessairement la suppression de l'autonomie financière. Seulement, cette autonomie est beaucoup plus fragile, et la loi portant approbation du budget peut contenir des dispositions qui y mettent pratiquement fin.

Lors de l'élaboration de la loi du 28 février 1933, l'article 84 *bis* du projet disposait que les projets de budget des offices et des établissements autonomes de l'Etat, seraient soumis à l'approbation des chambres. Le Sénat y ayant substitué celle du ministre dont dépend l'office et du ministre du budget, la Chambre des Députés demanda que la question fût soumise à la commission des offices (2). Telle est la genèse de l'article 78 qui charge la commission d'examiner dans quelles conditions et sous quelle forme ces budgets seront soumis à l'approbation des chambres. Les conclusions seront com-

(2) Voir page 94.

muniquées au ministre du budget et au ministre au département duquel est rattaché l'office, qui prendront les décrets nécessaires (3).

Par application des dispositions ci-dessus, le décret du 6 février 1934, modifiant l'organisation financière du réseau des chemins de fer de l'Etat dispose que le projet de budget annuel « est soumis à l'approbation du Parlement avant le 1^{er} décembre de l'année qui précède l'exercice auquel il s'applique ». Cette mesure ne sera appliquée qu'au budget de l'année 1935.

2. — Approbation des comptes

La seule intervention législative antérieure à la loi de 1933, résultait de celle du 10 janvier 1925 portant création de l'Office National des combustibles liquides ; cette loi disposait dans son article 8 que « les comptes de l'office seront soumis à l'approbation des chambres dans les trois premiers mois suivant chaque exercice » ; réserve faite de ce texte, le Parlement n'avait jamais de votes à émettre en cette matière.

Des dispositions législatives récentes ont accru,

(3) L'article 12 de la loi du 23 décembre 1933 autorise ces ministres à prendre des décrets « nonobstant toutes dispositions législatives contraires ».

du moins en théorie, le contrôle parlementaire ; aux termes de l'article 80 de la loi du 28 février 1933, modifié par l'article 39 de la loi de finances du 28 février 1934, « les comptes d'administration et les bilans annuels visés à l'article 78 (4), seront soumis à l'approbation des chambres dans l'année qui suit celle de l'exercice auquel ils se rapportent » (5). Cette loi s'appliquant à tous les offices, il faut en conclure que le délai de l'article 8 de la loi du 10 janvier 1925 est abrogé (6).

L'élaboration de cet article est d'ailleurs intéressante à suivre dans ses travaux préparatoires. La Chambre des Députés avait tout d'abord voté un premier texte (article 84 *quater*) soumettant les comptabilités administratives à la Cour des comptes, dont les observations formulées sous forme de référé au ministre des finances, serviraient de base à un rapport adressé par ce dernier aux chambres sur le fonctionnement des offices. Disjoint par le Sénat, ce texte est adopté à nouveau par la Chambre

(4) « Divers offices autonomes dépendant de l'Etat ».

(5) Le délai de l'article 80 non modifié était plus long : les comptes devaient être présentés dans l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice auquel il se rapportent. D'autre part, il n'était pas question de bilans.

(6) Le contrôle qui se trouve ainsi institué semble bien dépourvu d'efficacité, étant donné qu'aucune loi de règlement n'est encore intervenue pour l'Office National des combustibles liquides. Voir page 119.

des Députés, puis une deuxième fois rejeté par le Sénat (7), M. Hervey ayant justement fait remarquer que cette disposition allait supprimer le contrôle parlementaire pour le seul office qui y soit soumis, alors qu'il était surtout question de renforcer ce contrôle. La Chambre des Députés et le Sénat se mirent alors d'accord sur un nouveau texte qui est devenu l'article 80 de la loi. Il y a lieu de noter, par ailleurs, qu'il n'est plus question de l'examen de la cour des comptes: le ministre du budget avait démontré (8) que les comptabilités en question étant tenues par les administrateurs, il serait anormal de les soumettre au visa et au contrôle de la Cour des Comptes.

*
* *

Cette question du contrôle parlementaire étant ainsi épuisée, il convient d'indiquer que les chambres sont appelées à exercer un certain droit de regard sur la gestion de ces organismes ; nous précisons qu'il s'agit là non pas d'un contrôle, mais d'une simple communication de documents, prévue par divers textes de lois.

a) Présentation à l'appui de chaque projet de

(7) Sénat. Séance du 27 février 1933.

(8) Chambre des Députés. Séance du 27 février 1933.

budget, du budget de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines (loi du 25 février 1901), de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de St-Etienne (loi du 30 juillet 1907).

b) Une loi d'un caractère plus général dispose que « A l'appui de chaque budget, le Ministre des Finances communique au Parlement le relevé des recettes et des dépenses effectuées au cours du dernier exercice clos par les établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'Etat (loi de finances du 29 juin 1918, art. 59). L'application de cette mesure était confiée à un décret qui intervint seulement le 7 janvier 1920 (9).

c) La liste des établissements compris dans le décret est incomplète ; tous les offices existant à cette époque n'y ont pas été mentionnés ; d'autre part, un certain nombre furent créés postérieurement. Quelques textes de lois sont venus combler, mais en partie seulement, cette lacune : loi du 29 avril 1921 pour l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, loi du 11 avril 1924 pour l'Office National de l'azote, (ces deux dernières lois mentionnent égale-

(9) Décret du 7 janvier 1920. Art. 1. « Les relevés des recettes et dépenses effectuées au cours du dernier exercice

ment la publication des budgets). Nous citons pour mémoire la loi du 6 avril 1925 appliquant les mêmes dispositions à l'Institut International de Coopération intellectuelle. Il semble difficile de voir là un office, en raison de son caractère très particulier (10).

d) A l'appui du projet de budget, pour leur département, les ministres donnent la liste des ser-

clos par les Etablissements Publics dont l'énumération suit, seront publiés chaque année à l'appui du projet de budget :

Hospice National des Quinze-Vingts.

Institut National des jeunes aveugles.

Maison Nationale de Santé de Saint-Maurice.

Institution Nationale des Sourds-Muets de Paris.

— — — de Chambéry.

— — — des Sourdes-Muettes, Bordeaux.

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

— — — de Saint-Etienne.

Universités.

Facultés.

Museum d'Histoire Naturelle.

Institut Français d'Archéologie Orientale du Caire.

Office National des Pupilles de la Nation.

Réunion des Musées Nationaux.

Musée Rodin.

Office National de la Propriété Industrielle.

Conservatoire National des Arts et Métiers.

Office National du Commerce Extérieur.

Office National des Mutilés et Réformés de la guerre.

Office Colonial.

Ecole Coloniale.

Office National du Tourisme.

Office National de la Navigation.

(10) L'article 3 de son statut organique le déclare « indépendant des autorités du pays dans lequel il est établi. »

vices dotés de l'autonomie financière relevant de leur ministère avec le montant des deux derniers budgets ainsi que des subventions versées par l'Etat au cours du dernier exercice.

e) La loi du 19 avril 1926 prescrit que soient présentés la répartition entre les divers offices agricoles du crédit ouvert au ministère de l'agriculture à titre de subvention, ainsi que l'emploi des dits fonds.

f) Il faut mentionner enfin, la communication qui doit être faite aux commissions financières des deux Chambres de rapports sur l'exécution du budget des chemins de fer de l'Etat et des chemins de fer d'Alsace et Lorraine.

Toutes les dispositions qui viennent d'être énumérées, ne constituent pas un véritable contrôle. Comme le remarque très justement la Cour des Comptes, « le fait de rendre public un état de recettes et de dépenses, ne saurait tenir lieu d'une vérification ».

Pour en finir complètement (11) avec l'intervention du Parlement, il est permis de rappeler que les Chambres sont toujours en droit de demander

(11) Nous rappelons pour mémoire que des parlementaires font fréquemment partie des conseils d'administration (par exemple, Réunion des Bibliothèques nationales).

tous éclaircissements au ministre responsable sur la marche de tel office; ce sera notamment le cas lors de l'octroi d'une subvention.

*
* *

Contrôle Administratif

Etant donné le faible rôle joué par le Parlement en cette matière, on devrait s'attendre à voir s'exercer un contrôle administratif assez serré. Dans la pratique, ce contrôle est double ; d'une part le Ministre du Budget, d'autre part le Ministre au département duquel est rattaché l'établissement, on leur mot à dire dans son fonctionnement.

A. — Intervention du Ministre du budget

I. — Approbation du budget

La première question qui se pose à propos de la gestion financière d'un organisme quel qu'il soit, c'est l'établissement du budget. Qu'il s'agisse de l'Etat, ou au contraire d'un organisme moins important, dont les revenus sont constitués par une charge qui pèse sur l'ensemble de la collectivité, il est en effet indispensable de dresser un état de prévision des dépenses et des recettes. Cette opération

préalable dont l'importance est considérable, échappe, nous l'avons vu, pour ainsi dire, complètement aux délibérations des chambres ; il est donc logique qu'elle soit l'œuvre de l'administration. Sur ce point, l'intervention du Ministre du budget n'était pas requise d'une façon absolue, et l'on pouvait constater, là encore, le manque d'unité qui présida à la création des offices. Désormais, cette lacune a disparu ; depuis la loi du 28 février 1933, les projets de budget devront recevoir l'approbation du ministre du budget.

2. — *Contrôle des Dépenses engagées*

Le contrôle des dépenses engagées a été établi définitivement dans notre législation financière par les lois des 30 avril 1921 et 10 août 1922 (12) ; cette dernière renforçant les règles édictées par la première, puisque le visa du contrôleur est requis tant sur les actes d'engagement que sur les ordonnances de paiement et de délégation. Dans quelle mesure, ces règles s'appliquent-elles aux organismes que nous étudions ? Chacune des deux lois précitées (Article 40 de la loi du 30 avril 1921 et article 8 de

(12) La loi du 26 décembre 1890 créait une comptabilité des dépenses engagées tenue par l'ordonnateur, beaucoup plus qu'un contrôle des dépenses engagées. .

la loi du 10 août 1922) mentionne expressément « les établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière ». Cependant, la loi du 10 août 1922 laisse à des instructions ministérielles le soin de régler les modalités d'applications. Des instructions sont intervenues avec plus ou moins de retard (13), mais la loi n'a pas été appliquée à tous les offices. La Cour des comptes constate dans le rapport sur les comptabilités vérifiées en 1930 et 1931 que « en fait, ce contrôle n'est encore appliqué que dans un très petit nombre d'offices ».

C'est en vue de remédier à cette lacune, que la loi du 28 février 1933 soumet expressément dans son article 79, les offices autonomes dépendant de l'Etat au contrôle des dépenses engagées (14). Ce même article dispose que « lorsqu'il existe auprès de ces organismes un contrôleur financier, celui-ci pourra être chargé du contrôle des dépenses engagées. »

(13) La Cour des Comptes n'a pas manqué de relever les lenteurs de l'administration.

(14) Nous pensons que cette disposition de l'article 79 ne fait que poser une règle de principe ; l'application n'en sera pas immédiate : c'est ainsi que le contrôle des dépenses engagées ne fonctionne dans l'Office scientifique et technique des pêches maritimes, que depuis le décret du 27 janvier 1934, réorganisant cet établissement conformément aux conclusions de la commission des offices.

Contrôle financier des exploitations industrielles

Il convient de définir ce que l'on entend par contrôle financier. Il s'agit là d'une organisation qui est spéciale aux exploitations industrielles. La surveillance à exercer sur ces dernières est très différente de celle d'un service administratif. Le problème qui se pose à propos d'un service à caractère industriel est en effet très complexe : il ne s'agit plus seulement d'un simple contrôle des engagements de dépenses dans le cadre des autorisations budgétaires (15), mais d'une surveillance portant sur l'établissement des prix de vente en fonction des prix de revient, le placement des disponibilités (16), la passation des marchés dépassant un certain chiffre déterminé à l'avance, et d'une façon générale, tout ce qui intéresse la vie financière de l'entreprise. D'autre part, le contrôleur financier exerce le contrôle des engagements de dépenses suivant une formule nouvelle. Il est bien évident en effet,

(15) « ...un tel mode de contrôle fort utile pour prévenir les dépassements de crédits, paraît peu adapté à la situation d'un établissement industriel ». Rapport de la Cour des Comptes sur les comptabilités vérifiées en 1928 et 1929 (Office National de la navigation).

(16) Cette question présente une grosse importance : Lorsque la Banque de la Sarre et des Pays Rhénans a suspendu ses paiements, le compte des Mines Domaniales de la Sarre était créancier de Fr. 27.000.000 environ.

qu'il n'est pas possible de prévoir dans un budget la marche de toute une exploitation ; les recettes échappent obligatoirement à une évaluation précise ; quant aux dépenses, certaines doivent être laissées à l'appréciation du conseil d'administration ou même du directeur : ce sont notamment celles qui sont indispensables à la bonne marche de l'entreprise et qui dépendent de l'importance des commandes reçues : achats de matières premières, dépenses de combustible. D'un autre côté, il y aura lieu de restreindre cette liberté pour les dépenses susceptibles d'affecter la situation financière de l'exploitation : prises de participations dans des sociétés filiales, travaux neufs, émission d'obligations. Dès lors, puisqu'il est impossible d'établir un budget pour ces services, on se bornera à dresser un état de prévision de recettes et de dépenses, dont l'observation sera suivie par le contrôleur financier. Mais, il convient d'ajouter qu'une certaine latitude lui est accordée, et que cet état de prévision ne présente pas le même caractère impératif et limitatif qu'une ouverture de crédit par voie budgétaire.

Ajoutons, pour être exact, que le régime décrit ci-dessus, est parfaitement théorique, et que le contrôle financier lorsqu'il fonctionne, varie d'un office à l'autre.

Nous indiquerons en premier lieu les Mines Domaniales de la Sarre dont le statut définitif n'est

d'ailleurs pas encore établi et qui restent provisoirement régies par le décret du 23 octobre 1919 (17). L'article 5 de ce décret prévoit que le contrôle financier est exercé par un représentant du Ministre du budget. Les attributions de ce contrôleur ont été ensuite précisées par un arrêté du Ministre des Finances pris en 1926 : il a notamment le contrôle des marchés ainsi que des prix de vente ; de plus, il assiste aux réunions du conseil d'administration. Enfin, il cumule cette fonction avec celle de contrôleur des dépenses engagées : le décret portant organisation provisoire des Mines Domaniales de la Sarre s'est borné à les organiser comme un service public ordinaire : établissement préalable d'un budget, et par conséquent, engagement des dépenses dans la limite des crédits qui y sont ouverts (18).

Nous trouvons un deuxième exemple dans l'Office National de l'azote (loi du 11 avril 1924) ; il n'y a pas de budget, mais de simples états de prévision des recettes et des dépenses, communiqués chaque année au Ministre des Travaux Publics. D'autre part, certaines dépenses peuvent être couvertes

(17) Ce décret a apporté des dérogations aux règles usuelles : autorisation des marchés de gré à gré, paiement avant livraison des commandes de matériel.

(18) Les Mines de potasse d'Alsace n'ont ni contrôleur financier, ni contrôleur des dépenses engagées. La loi qui doit leur donner leur statut définitif n'est pas encore votée.

par l'emprunt. Un contrôleur financier surveille la gestion financière de l'entreprise ; il n'y a pas encore de contrôle des dépenses engagées.

Nous terminerons cette énumération en rappelant la réforme apportée en 1926 aux Chemins de Fer de l'Etat, et aux Chemins de Fer d'Alsace et de Lorraine. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'en reparler plus loin à propos du contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes. Notons en passant, la suppression du contrôle des dépenses engagées et l'institution d'un contrôle financier fonctionnant sous l'autorité du Ministre du budget. Sur le réseau de l'Etat, ce contrôle est dirigé par un inspecteur général des Finances ; il porte sur la comptabilité du réseau, la situation de trésorerie et la vérification des comptes. Les contrôleurs financiers prêtent en outre leurs concours aux contrôleurs de l'exploitation commerciale et aux contrôleurs de l'exploitation technique pour les questions financières ressortissant de leur mission (Exécution des budgets, contrôle des marchés, examen des programmes d'achat (19).

(19) Le décret du 6 février 1934 réorganisant les chemins de fer de l'Etat n'a pas modifié le fonctionnement de ce contrôle financier.

3. — *Approbation des comptes définitifs*

Nous avons indiqué que, depuis la loi du 28 février 1933, l'approbation des comptes administratifs devait être donnée par le Parlement. Avant le vote de cette loi, l'approbation résultait d'un décret ; le contreseing du ministre du budget était quelquefois requis, mais assez rarement (Manufacture des Gobelins-Office National de l'azote). Ceci ne présente plus désormais qu'un intérêt historique.

4. — *Nomination du personnel*

Le ministre du budget a de plus un certain pouvoir de contrôle en ce qui concerne la nomination du personnel des offices.

Tout d'abord, l'article 55 de la loi du 25 février 1901 dispose ; « Toute mesure ayant pour effet d'augmenter le nombre ou les traitements des fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'Etat devra faire l'objet d'un décret contresigné par le Ministre des Finances. » La loi du 29 juin 1918 (article 58) a étendu cette règle « au personnel des établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'Etat. »

D'autre part, le Ministre de budget est obligatoirement consulté en ce qui concerne la nomina-

tion des agents-comptables, et son approbation est donnée d'une façon variable suivant les offices : décret contresigné par lui seul ou portant en outre le contreseing du ministre dont dépend l'office ou encore arrêté interministériel (20).

5. — *Vérifications de l'Inspection Générale
des Finances*

Ajoutons pour terminer que les comptes sont en principe soumis aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances. Cette règle ne serait toutefois pas absolue, et M. Jacquier (21) indique que cette mesure ne concerne pas certains offices : Caisse des recherches scientifiques, Académie de France à Rome, Ports autonomes.

B. — *Intervention du Ministre dont dépend
l'établissement*

1. — *Approbation du budget*

Le budget de l'office doit recevoir également

(20) Par exception toutefois, l'arrêté du Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones en date du 20 janvier 1934, dispose que l'agent comptable du Poste National de radio-diffusion est nommé par lui seul.

(21) Rapport sur le budget général de l'exercice 1933.

l'approbation du ministre dont il dépend. La loi du 28 février 1933 a sur ce point étendu à tous les offices une règle qui s'appliquait à la plupart d'entre eux, mais pas à tous ; par exemple, les budgets de la Caisse des recherches scientifiques et de l'Office des biens et intérêts privés étaient arrêtés par les conseils d'administration et de direction de ces deux offices, en dehors de toute approbation ministérielle.

2. — *Approbation des comptes administratifs*

Nous indiquons pour mémoire, que, avant la loi du 28 février 1933, c'est lui qui approuvait les comptes administratifs. Désormais, le Ministre pourra sans doute en avoir communication, mais à seule fin de les transmettre aux Chambres pour approbation (22).

3. — *Contrôle de l'Exécution du budget*

Il s'agit là d'une institution de notre législation financière qui ne fait nullement double emploi avec le contrôle des dépenses engagées. Ce dernier

(22) C'est ainsi que le décret du 27 janvier 1934 réorganisant l'Office scientifique et technique des pêches maritimes dispose que les comptes seront remis avant le 1^{er} août au Ministre de la marine marchande en vue de leur approbation par les chambres.

a en effet pour but de chiffrer exactement tout engagement de dépense, de constater par un visa la disponibilité de crédits suffisants pour la couvrir et enfin de renouveler ce visa sur l'ordonnement. Le contrôle de l'exécution du budget, tel qu'il est défini par les articles 150 et 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et les décrets postérieurs a pour mission de surveiller l'emploi des fonds, non pour éviter des dépassements de crédits, mais pour apprécier l'opportunité et la régularité de la dépense. Plusieurs décrets sont intervenus postérieurement à la loi pour l'appliquer aux divers départements ministériels (23). Ces décrets disposent quelquefois qu'ils s'appliquent non seulement aux services dépendant directement du ministère, mais encore aux offices qui lui sont rattachés (24). Les contrôleurs se recrutent soit dans l'Inspection des finances, soit parmi les fonctionnaires du département ministériel. Ils ne dépendent que du ministre

(23) Décrets des 29 mars 1922 (Agriculture), 19 janvier 1923 (Intérieur et Santé Publique), 9 août 1923 (Justice), 19 février 1926 (Commerce), 2 septembre 1928 (Affaires étrangères et Marine marchande), 28 septembre 1928 (Pensions), 19 février 1929 (Travail), 2 mars 1933 (Travaux publics), 23 novembre 1933 (Education nationale).

(24) De pareilles dispositions ne figurent expressément que dans les décrets des 2 septembre 1928 (Marine marchande), 28 septembre 1928 (Pensions), 19 février 1929 (Travail), 2 mars 1933 (Travaux Publics), et 23 novembre 1933 (Education Nationale).

de ce département dans l'exercice de la mission qui leur est confiée.

* * *

Contrôle de la Cour des Comptes

De même que pour tous les services publics, les opérations des offices sont soumises à la Cour des comptes, qui intervient à un double titre : examen de la gestion des ordonnateurs et jugement des comptes.

La Cour des comptes est entravée dans cette deuxième mission par un grand nombre de circonstances de fait : tout d'abord, l'agent comptable, tout en étant nommé avec le consentement du ministre du budget, échappe en réalité à son autorité pour dépendre du ministre auquel l'établissement est rattaché. « Il éprouve par la suite une difficulté particulière à exercer pleinement sur les pièces de dépense, le contrôle qui doit dégager sa responsabilité vis-à-vis du juge des comptes et forcer l'ordonnateur à se conformer aux règles légales de gestion des crédits (25) ». Il convient d'ajouter à cela les retards souvent fort longs apportés à la production

(25) Cour des comptes. Rapport sur les comptabilités vérifiées en 1922 et 1923.

des comptes, l'insuffisance des pièces justificatives accompagnant les ordres de paiement, interdisant par conséquent au comptable d'apprécier à sa juste mesure le service fait, et enfin le manque d'unité concernant les offices. Le contrôle de la Cour des comptes se trouve de ce fait rendu très difficile.

Une tendance beaucoup plus dangereuse encore s'est manifestée : les décrets des 16 novembre et 1^{er} décembre 1926 ont soustrait à la juridiction de la Cour, les comptes des chemins de fer de l'Etat et des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine ; cette mesure est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1927. La Cour a vu dans cette décision, non pas une atteinte à ses prérogatives, mais la mise en application de l'idée que, les exploitations industrielles ne pouvant s'accommoder du décret de 1862, il fallait à la fois écarter les dispositions de ce décret et supprimer le contrôle juridictionnel qui en constituait la sanction (26). Aux termes des décrets précités, les comptes de ces réseaux sont vérifiés par une commission de comptabilité spéciale comprenant des membres de la Cour des comptes : on a cherché à réaliser un contrôle s'inspirant de la loi du 24 juillet 1867. Le Ministre des travaux publics

(26) La Cour avait en vue un projet de loi adopté par le Sénat sur le statut des Mines de potasse d'Alsace et qui tendait à écarter son contrôle.

a répondu dans ses éclaircissements qu'il n'était pas dans ses intentions de généraliser l'idée qui inquiétait la Cour et il a exposé comme suit les raisons de la décision qu'il avait prise : tous les réseaux devaient être mis sur un pied d'égalité pour deux raisons ; d'une part, les réseaux de l'Etat et d'Alsace et de Lorraine n'engageaient pas les finances de l'Etat, mais le fonds commun (27) ; d'autre part, le régime de la garantie d'intérêts pour les autres réseaux ne permet pas de les assimiler à de véritables entreprises privées puisqu'il écarte tout risque de l'actionnaire. « Dans ces conditions, ajoutait le ministre, si le contrôle de la Cour des comptes était reconnu nécessaire pour les services d'Etat, il faudrait logiquement l'appliquer aux réseaux concédés, ce qu'il paraît difficile de soutenir dans l'état actuel de la législation » (28).

La Haute Juridiction financière a d'ailleurs insisté sur les inconvénients d'une pareille initiative ; l'expérience n'a-t-elle pas prouvé en effet, qu'un contrôle sur place, quelle qu'en soit la sévérité n'est

(27) Il faut noter que, s'il est en déficit, le fonds commun demandera des avances au trésor. C'est ainsi que, de 1927 à 1932, il s'est endetté de 9 milliards, sans compter la dette contractée par le réseau de l'Etat auprès du trésor, et qui s'élevait à 1 milliard au 30 septembre 1932.

(28) Réponse du Ministre des travaux publics aux observations de la Cour des comptes sur les comptabilités vérifiées en 1926 et 1927.

jamais aussi efficace que le contrôle sur pièces d'un juge indépendant.

Il a été longtemps question de réintégrer les réseaux dans le droit commun. Le décret du 6 février 1934 vient de rétablir le contrôle de la Cour des comptes sur les comptes des chemins de fer de l'Etat. La réforme réalisée par ce décret n'a pas enlevé à ce réseau son caractère d'établissement autonome : tout d'abord, ainsi que nous l'avons précédemment indiqué (29), l'approbation législative du budget est compatible avec le régime d'autonomie ; d'autre part, le délai de présentation des comptes aux chambres est le même que pour les offices, l'article 3 se référant expressément à la loi du 28 février 1933 (art. 80).

Une nouvelle dérogation, plus grave encore, vient d'être apportée par l'arrêté du Ministre des postes, télégraphes et téléphones en date du 20 janvier 1934, relatif au Poste National de radiodiffusion. Les comptes ne sont plus vérifiés par la Cour des comptes, ni même par une commission de vérification ; c'est le ministre qui statue par arrêté.

(29) Voir page 36.



CHAPITRE III

LES OFFICES DANS LA PRATIQUE

Ayant précédemment exposé les raisons pour lesquelles le législateur avait décidé d'affranchir certains services de son contrôle, ainsi que les règles qui président à leur fonctionnement, nous nous proposons d'examiner dans ce chapitre, si, dans l'exercice de la mission qui leur était confiée ils ont rendu à la collectivité les services que l'on était en droit d'attendre d'eux ; puis ce premier point étant traité, il y aura lieu de se demander si, leur fonctionnement interne s'est opéré dans des conditions satisfaisantes ; ceci nous donnera l'occasion de résumer les nombreux abus qui ont été relevés sur ce point.

SERVICES RENDUS PAR LES OFFICES

Le premier des deux points de vue qui viennent d'être exposés ne nous retiendra d'ailleurs que peu de temps. Il est impossible, dans une étude traitant

des offices en général, de donner une réponse précise à cette question. Il faudrait pour ce faire, examiner en détail chaque office, avant de pouvoir porter un jugement définitif sur son propre compte. Nous parlerons dans le chapitre suivant de la réforme actuellement en cours ; nous indiquons cependant dès maintenant que la commission instituée conformément à l'article 78 de la loi du 28 février 1933, a pour mission de déterminer ceux qui répondent à une nécessité, et dont le maintien sera décidé. Ce travail sera fort long, à en juger seulement par les prorogations qui ont été successivement apportées à la durée des pouvoirs de cette commission, et l'on ne peut actuellement préjuger des décisions qui seront prises.

Jusqu'à ce jour, des opinions très diverses ont été exprimées sur les offices. Citons par exemple une intervention de M. Raynaldy, au Sénat (1), en sa qualité de président fondateur de l'office départemental de l'Aveyron des pupilles de la nation ; parlant des subventions d'enseignement, « je me demande, disait-il, si, croyant faire du bien, nous n'avons pas fait du mal. Nous avons accordé de nombreuses subventions et nous avons fait de nombreux déclassés ».

(1) Sénat. Séance du 12 mai 1933.

Les appréciations seront au contraire très favorables pour d'autres offices. On est unanime à reconnaître le rôle de premier plan joué par la Caisse autonome ; la Cour des comptes elle-même, peu suspecte d'indulgence dans cette matière, a déclaré que l'Office National de la navigation avait rendu de très grands services à l'Etat, tant pendant les hostilités, qu'après la conclusion de la paix.

Il résulte des quelques opinions que nous venons de rapporter, qu'il est impossible de porter un jugement d'ensemble. Chaque office constitue un cas particulier qu'il importe de résoudre séparément.

Au surplus, et pour en finir avec cette première partie, l'Etat se serait-il mieux comporté que les offices ? La réponse est douteuse, de sorte que, apprécier l'utilité des offices, c'est poser en même temps le problème des attributions de l'Etat, ce qui dépasserait le cadre du sujet que nous nous sommes proposé de traiter.

FONCTIONNEMENT INTERNE DES OFFICES

Dans cette seconde partie, nous envisagerons les offices dans leur fonctionnement interne. C'est donc un point de vue tout à fait différent qui nous guidera. Il s'agit désormais de savoir si l'Etat avait intérêt à se substituer un office pour une mission déterminée, en supposant démontré que son intervention ait été justifiée dans le cas considéré. Nous ne pouvons mieux faire que de rappeler les critiques faites par la Cour des comptes, devant qui passent en définitive, les opérations des offices (2).

Pour la commodité de notre exposé, nous distinguerons les offices à caractère administratif de ceux qui poursuivent un but commercial ou industriel, en spécifiant d'ailleurs que cette classification n'a rien de rigoureux et que certains offices présentent un caractère mixte qui ne permet pas de les ranger dans une catégorie plutôt que dans une autre.

Avant d'entrer dans le détail de cette distinc-

(2) Nous rappelons que les chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, ainsi que le Poste National de radiodiffusion font exception à cette règle.

tion, il n'est pas inutile de rappeler une remarque qui concerne ces deux catégories et que nous avons eu fréquemment l'occasion de faire : l'absence d'unité de leur réglementation. Ce manque d'unité se manifeste non seulement dans les dispositions qui les régissent, mais encore dans la nature des textes qui leur sont applicables. C'est ainsi que l'on trouve à la base de leur fonctionnement, des lois, des décrets, et même quelquefois, une simple correspondance ministérielle (3). Depuis, la loi du 13 juillet 1925 est intervenue, dont l'article 205 exige le vote d'un texte législatif pour la création de tout établissement public national.

I. — *Offices à Caractère Administratif*

Plutôt que d'énumérer purement et simplement les critiques qui leur ont été généralement adressées, nous essaierons de les présenter d'une façon méthodique. On peut dire que ces critiques peuvent se ramener à deux idées : d'une part, violation des textes organiques, d'autre part, caractère onéreux de leur gestion.

(3) L'Office National de la Navigation a reçu la jouissance du matériel acquis par l'Etat pendant la guerre, en l'absence de toute autorisation législative, à la suite d'une correspondance échangée en 1921 et 1922 entre le Ministre des Travaux Publics et le Ministre des Finances,

A. — *Violation des Textes organiques*

Les exemples de non-observation des textes constitutifs, se retrouvent malheureusement souvent.

Nous citerons en premier lieu des nominations irrégulières de personnel, c'est-à-dire des nominations faites en l'absence d'un décret contresigné par le Ministre des Finances conformément à l'article 58 de la loi du 29 juin 1918. C'est ainsi que le conseil d'administration de l'Office scientifique et technique des pêches maritimes a procédé à des créations d'emploi de sa propre autorité ; or, l'intervention du ministre est requise pour éviter des dépenses exagérées.

*
* *

Parmi les règles de contrôle financier exposées précédemment, il en est une qui présente une importance particulière : c'est le contrôle des dépenses engagées. Nous avons constaté, il est vrai, que ce régime ne fonctionnait pas encore dans tous les offices, et ce retard est imputable à l'administration. Mais, il est arrivé que des dépenses aient été indûment engagées, alors que ce contrôle fonctionnait effectivement. Sur ce point, il y a bien eu violation des dispositions réglementaires. Nous faisons

ici allusion au bail passé entre l'Office National du tourisme et la société anonyme de l'Hôtel d'Albe pour l'installation des bureaux de la Maison de France : le contrat a été conclu le 27 avril 1929 à la suite d'une délibération prise par le conseil d'administration en date du 21 mars de la même année ; le prix stipulé s'élevait à 3.850.000 frs. par an et le bail devait s'étendre sur une période de quarante ans. Ces conditions étaient fort onéreuses, ce qui n'a pas empêché le conseil d'administration d'autoriser la signature d'un pareil contrat, et cela en l'absence de tout crédit de cet ordre figurant au budget de l'office (4). Ce contrat n'a pas été soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées, de même que le prix du premier terme a été réglé le 1^{er} novembre 1929 en l'absence de tout visa, par le directeur de l'Office au moyen d'un chèque tiré par lui sur le compte ouvert au nom de la « Maison de France » auprès du Crédit National Hôtelier. La Cour des comptes en relevant cette grave infraction aux règles, n'a pas craint de rappeler la responsabilité civile qui pèse sur les ordonnateurs lorsqu'ils engagent des dépenses au delà des cré-

(4) Cette situation n'a été régularisée que beaucoup plus tard ; le décret du 31 mars 1930, pris une année environ après l'engagement de la dépense et cinq mois après le règlement du premier terme comportait le crédit nécessaire à l'imputation régulière de ce paiement.

dits ouverts. La stricte observation de la loi aurait amené le contrôleur des dépenses engagées à refuser son visa, ce qui aurait évité la signature d'un contrat particulièrement onéreux (5) en raison de la durée très longue du bail et du montant exagéré du loyer (6).

Les dirigeants ont vainement objecté que la délibération incriminée du conseil d'administration avait été régulièrement communiquée au Ministre des Travaux-Publics, et en fait, il semble résulter des discours prononcés au Parlement à cette occasion que le Ministre avait été tenu au courant de ce qui s'était passé. Cette considération ne fait pas disparaître l'infraction relevée ; bien plus, elle serait de nature à mettre en doute l'efficacité de toute tutelle administrative sur les offices.

*
* *

La situation des comptables des offices a d'au-

(5) « Si la totalité de l'immeuble était louée dans les conditions consenties par l'office, la valeur actuelle des 40 annuités de location serait de 250 millions environ. Or, le prix d'acquisition et de reconstruction de l'immeuble est en réalité de l'ordre de grandeur de 30 millions. »

(Paroles prononcées par M. Labeyrie devant la Commission d'enquête et rapportées par M. Denais. Ch. des Députés ; séance du 6 avril 1933).

(6) Le loyer annuel fut porté à 4.850.000 francs par avenant du 1^{er} octobre 1930, en raison des transformations nécessitées par l'installation de la Maison de France.

tre part suscité diverses critiques de la Cour des comptes : sans doute, ces agents sont-ils soumis aux mêmes règles que tous les comptables publics ; ils dépendent notamment du ministre des finances ; mais cette dépendance est malheureusement nominale, et le ministre lui-même a avoué que son administration ne disposait pas des moyens suffisants pour intervenir auprès du ministre auquel était rattaché l'établissement. C'est ainsi, que des comptables sont entrés en fonction, sans avoir au préalable prêté le serment réglementaire ; cette formalité n'a été accomplie qu'avec un retard quelquefois fort long (parfois plusieurs années). Un pareil état de choses a pour inconvénient de retarder d'autant le jugement des comptes, la Cour attendant toujours que le serment ait été effectivement prêté. Notons également que, à l'issue de mutations d'agents comptables, la transmission des services s'est opérée sans aucune intervention de l'autorité administrative. Des infractions d'un caractère plus grave encore, ont été constatées ; il s'est trouvé que des comptables aient cumulé leurs fonctions avec d'autres qui étaient absolument incompatibles avec celles-ci.

B. — *Gestion onéreuse*

En dehors des critiques qui viennent d'être exposées, on reproche généralement aux offices d'avoir une gestion onéreuse, en raison de la très grande liberté attribuée à leurs conseils d'administration : c'est ainsi que l'on constate des achats d'immeubles à des conditions très désavantageuses (7), et des travaux d'installation fort coûteux. Une remarque analogue s'impose pour le personnel : des indemnités abusives ont été accordées, de même que des traitements dont l'importance n'était nullement justifiée. En faveur de ces salaires élevés, on a souvent invoqué la nécessité d'assurer au personnel des offices une indépendance absolue ; M. Bérenger a fait justice de cet argument : « Cette thèse a le très grand tort, à notre avis, de paraître considérer que les seuls fonctionnaires appartenant aux organismes existant en marge de la hiérarchie administrative régulière sont dignes de la sollicitude des pouvoirs publics et méritent d'obtenir des traitements élevés leur conférant « indépendance et prestige ». *Il est à craindre que de telles considérations aient contri-*

(7) L'Office National du commerce extérieur a acheté l'immeuble qu'il occupe actuellement pour un prix de 2.500.000 francs à la société Penarroya qui l'avait acquis un an auparavant (janvier 1919) pour un prix très inférieur (1.300.000 francs).

bué dans une certaine mesure à multiplier le nombre des offices et établissements similaires qui, sous le bénéfice de l'autonomie financière, accordent à leur personnel des émoluments hors de proportion avec ceux que perçoivent les fonctionnaires des cadres réguliers (8) ».

Il n'est pas possible de reprendre ici chacun des abus signalés par la Cour des comptes dans ses rapports ; nous nous bornerons seulement à citer ces quelques lignes tirées du rapport sur les comptabilités vérifiées en 1924 et 1925, qui résument parfaitement ce point de vue : « Il faut noter aussi que le coût de certains services augmente quand ils passent de l'administration centrale d'un ministère à l'administration autonome d'un office. Ainsi le nombre des inspecteurs des associations agricoles et des institutions de crédit a été réduit de 5 unités en 1923, en raison de la création d'une inspection à l'Office National du crédit agricole. Mais l'économie prévue de ce fait au projet de budget du ministère de l'agriculture de 1923, n'était que de 61.250 frs. pour les traitements alors qu'en décembre 1922, le corps de l'inspection de l'office comportait un inspecteur général, quatre inspecteurs généraux adjoints et six inspecteurs dont les traitements attei-

(8) Rapport sur le projet de loi portant création d'un office des prestations en nature. Sénat. Séance du 5 avril 1925.

gnent 148.000 frs. Ajoutons que cette tendance des offices à engager des dépenses inutiles a été quelquefois encouragée par les ministres eux-mêmes, afin de faire payer par ces services des dépenses qui auraient dû être imputées sur les crédits ouverts à leurs ministères. De cette façon, les ministres ont pu trouver un moyen commode de dépasser les crédits alloués par le Parlement.

Il peut paraître surprenant que la gestion d'un service public soit plus coûteuse quand elle s'effectue par un office. On peut cependant affirmer qu'il en est ainsi indépendamment de tout gaspillage : par le seul fait qu'il est créé, l'office doit pour remplir sa mission s'installer, engager des dépenses de matériel, recruter du personnel. Ces frais pourraient certainement être évités sans aucun inconvénient, quand l'office se borne à distribuer des subventions ; l'Etat assurerait la même mission sans dépenses supplémentaires, mais en réalisant au contraire une importante économie.

Bien plus, ce caractère onéreux est susceptible de se répercuter quand l'office crée des organismes annexes, qu'il entretient à son tour au moyen de subventions, ou sous forme de participation dans leurs dépenses. Un exemple caractéristique nous est fourni à cet égard par l'Office National des combustibles liquides, sur le compte duquel le contrôleur des dépenses engagées du Ministère du Commerce

s'est exprimé dans les termes suivants : « ...Il n'est en réalité qu'un service administratif, une direction ministérielle comme les autres, et, si l'on aperçoit facilement ce qu'on aurait gagné en économie d'hommes et d'argent à le constituer sous la forme d'une simple direction du Ministère du Commerce, on ne voit pas bien par contre, ce que les intérêts dont il a la charge y auraient perdu. » (9).

Ce caractère onéreux s'accroît encore, si l'on tient compte de ce que les fonctionnaires des offices cumulent ces fonctions avec d'autres fonctions administratives. Dans ce cas, ils touchent valablement les divers traitements qui y sont attachés, car les retenues prévues à l'article 16 de la loi du 18 octobre 1919, ne leur sont pas applicables (10). Il convient cependant d'indiquer que, aux termes de l'article 139 de la loi du 30 juin 1923, des retenues sont faites par l'Etat pour « les professeurs titulaires d'une chaire dans les facultés et autres établissements d'enseignement supérieur ou dans les grandes écoles de l'Etat, les gens de lettres, les savants et les artistes

(9) Nous donnons à l'annexe III un résumé des opérations traitées par cet office, confirmant l'opinion du contrôleur des dépenses engagées.

(10) Le 21 février 1933, M. le Sénateur Donon avait, entre autres questions, demandé au Ministre du budget le nombre des fonctionnaires employés dans les divers offices. Le Ministre n'a pas donné de réponse. (Question N° 1873. J.O. de 1933, page 2888. Sénat.)

membres de l'Institut », lorsqu'ils sont en outre rétribués par des départements, communes, établissements publics ou d'utilité publique subventionnés, les colonies et pays de protectorat. Dans ce cas, les émoluments cumulés ne peuvent excéder 50.000 francs, et les retenues s'exercent d'abord sur ceux de l'Etat (11).

Mais, réserve faite de cette exception qui ne vise qu'une catégorie limitée de fonctionnaires, les règles du cumul ne concernent pas le personnel des offices.

Les exemples de cumul sont donc fort nombreux, et ils ne sont pas dénoncés seulement par la Cour des comptes. Une proposition de loi, déposée par les députés socialistes, le 17 janvier 1933, tendant à assurer l'équilibre du budget général pour l'exercice 1933 fait une constatation analogue, dans son exposé des motifs : Le directeur d'un office cumulerait cette fonction avec une autre rémunérée par l'Etat, dont l'objet serait précisément de contrôler les opérations de cet office, au nom de l'Etat (12).

(11) Dans la pratique, il est arrivé que ces retenues aient été effectuées sur les émoluments servis par l'office, de sorte que celui-ci a bénéficié d'une économie qui, en droit, aurait dû profiter à l'Etat. (Office National des combustibles liquides. Exercice 1925).

(12) Un décret du 4 avril 1934, pris en exécution de l'art. 36 de la loi de finances du 28 février 1934, vient de

Pour en finir avec cet exposé, nous indiquons que certaines subventions dépassent largement les besoins de l'office : pour l'ensemble des offices agricoles départementaux et régionaux, l'excédent des recettes sur les dépenses s'est élevé en 1923 à 11.368.000 francs alors que le total des subventions de l'Etat était de 15.334.895 francs. Non seulement, l'Etat a subi une charge inutile, mais encore il a été amené à payer des intérêts sur les sommes ainsi décaissées par lui, ces excédents ayant été employés à des placements en rentes ou en valeurs du Trésor (13).

II. — *Offices à Caractère Industriel.*

Il convient de rappeler d'abord, que l'autonomie a été conférée aux établissements industriels, afin qu'ils soient à même de réaliser des bénéfices. Il semble cependant que sur ce point, tous les espoirs ne se soient pas réalisés. Il ne suffit pas en effet qu'un service soit productif de recettes, pour que le fait de l'organiser suivant une forme com-

mettre définitivement fin à ces abus ; désormais, le cumul ne sera autorisé que d'une façon exceptionnelle, et à condition de porter seulement sur deux fonctions : dans ce cas, le moindre des deux traitements sera réduit au quart. Ce décret qui vise notamment les fonctionnaires des offices nationaux et des établissements publics, abroge toutes les dispositions législatives ou réglementaires antérieures.

(13) Il en est ainsi quand les excédents sont versés au fonds de réserve.

merciale, le rende rémunérateur pour l'Etat. Il faut encore que son exploitation soit économique. Telle est l'erreur qui a été commise par le décret du 1^{er} octobre 1926, conférant l'autonomie aux manufactures de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais. Le gouvernement espérait, ce faisant, affranchir l'Etat d'une lourde charge, en leur permettant d'accroître leurs recettes. On avait seulement oublié que « ces trois établissements constituent des conservatoires d'art, beaucoup plus que des exploitations industrielles. (14) » Dès lors, il était inutile de chercher à réaliser des bénéfices, là où les capitaux privés ne se seraient sûrement pas aventurés. Les chiffres suivants (15), tirés du projet de budget pour 1933 indiquent bien que le résultat cherché, n'a pas été obtenu.

Manufactures	Produit des ventes Réparations	Subvention de l'Etat
Sèvres.	600.000	2.547.000
Beauvais :	150.000	1.532.000 (16)
Les Gobelins	690.000	1.610.000

(14) Cour des Comptes. Rapport sur les comptabilités vérifiées en 1930 et 1931.

(15) Extraits du rapport fait au nom de la commission des Finances, chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1933 (Beaux-Arts) par M. Monnet, député.

(16) Au budget rectificatif de la Manufacture de Beauvais pour 1933, cette subvention n'est plus que de 1.414 383 ; par contre, il est ouvert un chapitre de recette additionnelle de fr. 75.000 sous la rubrique « Ventes aux services publics ».

Il faut noter également, que en outre de la subvention ci-dessus indiquée, la Manufacture de Sèvres doit recevoir de l'Etat une commande se montant à fr. 1.000.000 afin de « faire face pendant la crise actuelle, à ses obligations ». Le rapporteur concluait fort justement : « on ne saurait mieux exprimer que l'autonomie des manufactures n'a diminué en rien la charge et la responsabilité de l'Etat à leur égard. »

*
* *

Cette remarque préliminaire étant faite, une des critiques que l'on retrouve le plus souvent dans les observations de la Cour des comptes, est l'existence d'une double comptabilité. La raison en est la suivante : notre comptabilité publique est organisée suivant un type uniforme applicable à toutes les branches de l'activité de l'Etat ; c'est une comptabilité de crédits permettant de suivre les dépenses par rapport aux crédits autorisés. Un tel système est malheureusement insuffisant, lorsqu'il s'agit d'une exploitation industrielle, car de nouveaux problèmes se posent alors : détermination du prix de revient, établissement d'un inventaire, d'un compte de profits et pertes et d'un bilan. Il est donc nécessaire d'adopter un système comptable permettant de dégager les résultats de l'entreprise.

En présence de cette lacune de notre législation, les directeurs se sont vus obligés de créer pour leur usage personnel une comptabilité commerciale leur permettant de suivre la marche de leur entreprise. En même temps, fonctionnait la comptabilité officielle, tenue selon les règles administratives. C'est à juste titre, que la Cour a déploré cette dualité d'écritures qui présente un double inconvénient : d'une part, les comptes du comptable ne permettent pas d'apprécier les résultats obtenus, d'autre part, ces deux comptabilités ne se recoupent pas, et présentent souvent des différences l'une par rapport à l'autre. La Haute Juridiction financière a donc demandé que ces exploitations soient dotées d'un système comptable analogue à celui de l'industrie privée en spécifiant que l'abandon des règles du décret de 1862, ne devait pas entraîner la suppression de son contrôle juridictionnel (17).

Le Ministre des Finances comprit ce point de vue, et prit un arrêté le 14 mai 1928, instituant une commission chargée d'élaborer un règlement-type applicable à toutes les exploitations industrielles. La

(17) Les décrets des 16 novembre et 1^{er} décembre 1926, rendant applicables aux réseaux de l'Etat et de l'Alsace et de Lorraine les règles de la comptabilité commerciale, avaient en effet soustrait leurs comptes au contrôle de la Cour.

Il en est de même depuis l'arrêté du 20 janvier 1934 pour le Poste National de radiodiffusion.

réforme envisagée devait avoir un caractère très général et s'étendre à tous les établissements nationaux, départementaux et communaux, qu'ils soient autonomes ou non. Un texte fut rédigé, visant seulement tous les établissements nationaux. Une décision ministérielle du 14 juin 1929, a approuvé ce règlement qui devait être appliqué à tous les établissements qui seraient créés à l'avenir. Il fut également question de soumettre à ce nouveau statut, l'administration des Monnaies et Médailles, ainsi que l'Imprimerie Nationale. Mais, aucune décision n'est encore intervenue sur ce point.

Bien que ce règlement soit resté à l'état de projet, nous allons donner quelques indications sur les dispositions qu'il contenait :

L'idée de la commission avait été de créer une organisation comptable et financière suffisamment souple, tout en étant susceptible d'un contrôle étroit ; d'une part, le conseil d'administration est investi de pouvoirs très étendus, qu'il peut déléguer à un directeur. D'autre part, l'agent comptable nommé par décret contresigné du ministre des finances, est subordonné au directeur qui possède sur lui un droit de réquisition assez étendu, mais qui varie suivant la nature de la dépense. Le fonctionnement d'un contrôle financier était prévu : le contrôleur siégeant au conseil d'administration le renseigne sur tout ce qui concerne la situation finan-

cière de l'entreprise : de plus, sa présence est de nature à « obvier aux inconvénients qui pourraient résulter d'une diminution apparente de l'indépendance du comptable (18) ».

Quant à la comptabilité, elle était tenue par le comptable, conformément aux usages commerciaux, et elle réunissait tous les éléments nécessaires à l'établissement d'un bilan ; elle comprenait les livres de caisse et de portefeuille, les livres de recettes et de dépenses. La juridiction de la Cour s'étend uniquement sur les titres de recette pris en charge par le comptable, les recouvrements et paiements effectués par lui. Son contrôle comprend toutes les opérations de l'établissement, et notamment le bilan. En résumé « c'est dans cette comptabilité que celle-ci trouvera les renseignements nécessaires pour l'établissement du bilan, et c'est au moyen de cette même comptabilité que l'agent comptable doit établir son compte de gestion » (19).

Ainsi disparaîtrait la raison d'être d'une double comptabilité (20).

(18) Réponse du Ministre des Finances aux observations de la Cour des comptes sur les comptabilités vérifiées en 1926 et 1927.

(19) Réponse du Ministre des Finances aux observations de la Cour des Comptes sur les comptabilités vérifiées en 1926 et 1927.

(20) La commission des offices s'est occupée de la comptabilité applicable aux exploitations industrielles ; des retou-

Il est un point qui a également provoqué des remontrances de la Cour des comptes. Il s'agit des sociétés filiales que les offices industriels ont constituées soit avec des sociétés privées, soit avec d'autres offices, en vue d'une activité déterminée. La Cour a exprimé à plusieurs reprises le regret qu'un statut des sociétés d'économie mixte, n'ait pas encore été établi. Le contrôle ainsi que les pouvoirs de décision attribués à l'Etat résultent en l'absence d'un texte législatif spécial, des règles qui régissent les sociétés privées et qui impliquent l'égalité des associés ; or, dans la circonstance, qu'il s'agisse de l'Etat ou d'un office, le but spéculatif de l'exploitation n'exclut nullement le caractère de deniers de l'Etat des fonds maniés (21). Une correspondance

ches de détail auraient été décidées afin de mettre cette comptabilité en harmonie avec la réforme de la comptabilité publique qui est actuellement en cours. Nous indiquons à ce propos que, aux termes du décret du 6 février 1934, la comptabilité des chemins de fer de l'Etat doit être tenue suivant les méthodes commerciales. Le contrôle de la Cour des comptes s'exercera sur les comptes dans des conditions qui seront précisées par arrêté des ministres des Travaux Publics, des Finances et du Budget.

(21) Les droits de l'Etat actionnaire n'ont pas été définis par une loi générale, mais par plusieurs textes particuliers : les décrets du 18 octobre 1923 (pris en application de la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique) et du 28 mars 1923 (pris en application de la loi du 11 août 1920 visant la création et l'exploitation du réseau de transport d'énergie électrique dans les régions libérées) prévoient que l'Etat nomme un certain nombre d'administrateurs dont le président ; de plus, certaines délibérations doivent être ap-

assez longue a été échangée à ce propos avec le Ministre des Finances en ce qui concerne la Société Commerciale des Potasses d'Alsace : c'est une société à responsabilité limitée de droit local constituée entre les Mines de Kali Sainte Thérèse et les Mines Domaniales de potasse d'Alsace, et chargée notamment de la vente exclusive des sels de potasse produits par ces deux entreprises. N'ayant pu obtenir la production d'un compte de cette société donnant le détail des encaissements effectués, et des dépenses payées par imputation sur ces sommes, la Cour s'est étonnée que les Mines Domaniales ne se soient pas ménagé un droit spécial d'investigation dans ses comptes ; elle a invité le Ministre des Finances à faire insérer dans les statuts, une clause reconnaissant aux Mines Domaniales, un droit spécial de contrôle sur la filiale. Cette prétention a été écartée par les mines de Kali Sainte Thérèse ; ses représentants « ont tenu à faire savoir qu'ils ne sauraient admettre

prouvées par le ministre. (Une situation analogue résulte du décret du 13 janvier 1931 pris en application de la loi du 27 mars 1921 pour l'aménagement du Rhône. Mais, l'Etat n'est pas actionnaire, il n'intervient que comme garant des obligations à émettre par la Compagnie Nationale du Rhône). La loi du 25 juillet 1931 relative à la Compagnie Française des Pétroles lui donne deux sièges au conseil d'administration, avec droit de veto.

En ce qui concerne la Commune actionnaire, le décret du 28 décembre 1926 décide qu'elle doit statutairement avoir un ou plusieurs représentants au conseil d'administration.

que l'Etat prétende exercer sur la comptabilité de la société, qui est une société privée, un contrôle plus étendu que celui qui est autorisé par la loi (22) ». On ne peut qu'approuver ce point de vue ; il serait en effet abusif d'accorder à l'Etat une pareille prérogative qui lui procurerait en fait le contrôle d'un marché, et cela sous prétexte qu'il serait producteur de la marchandise considérée. Il semble que cet exemple démontre une fois de plus l'impossibilité d'assimiler complètement l'Etat ou un office à un entrepreneur privé. Le projet de loi actuellement en discussion devant le Parlement, portant organisation des Mines de potasse d'Alsace, prévoit dans ses articles 11 à 13, l'institution d'un comptoir de vente groupant obligatoirement tous les producteurs de potasse. La présidence du conseil d'administration appartiendrait de droit au représentant des Mines Domaniales, et les statuts du comptoir devraient être approuvés par le Ministre de l'agriculture et le Ministre des Travaux-Publics.

Il semble que la tendance actuelle soit d'accroître cette prépondérance de l'Etat, ainsi qu'en témoignent la loi sur la Compagnie Air-France et celle portant réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique.

(22) Cour des Comptes. Rapport sur les comptabilités vérifiées en 1930 et 1931.

On peut, à juste titre, être surpris de la modicité des revenus que tire l'Etat des offices industriels. Abstraction faite des déficits de l'Office National de l'azote, provenant d'erreurs commises à l'origine de son fonctionnement, il faut noter que, même lorsqu'ils réalisent des bénéfices, les offices sont insuffisamment rémunérateurs pour l'Etat (seules les Mines de potasse d'Alsace et les Mines de la Sarre versent une partie de leurs excédents au budget général).

Cela tient généralement à l'exagération des investissements et travaux neufs qui diminuent d'autant la part revenant à l'Etat. Nous récapitulons ci-contre les résultats de l'exploitation des Mines de potasse d'Alsace (23), qui indiquent bien la faiblesse des bénéfices distribués, par rapport aux immobilisations effectuées (24). L'imputation des amortissements sur les résultats de l'exercice est normale ; celle des travaux neufs est une nécessité, car les mines ne peuvent se procurer les capitaux néces-

(23) D'après « Les Mines Domaniales de potasse d'Alsace », par A. d'Andon et J.-A. Douffiagues.

(24) C'est également l'opinion de M. Hervey (rapport fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés portant fixation du budget de 1933. Services d'Alsace et de Lorraine).

MINES DE POTASSE D'ALSACE

Années	Trav. neufs	Amort.	Total	Etat	Bénéfices disponibles	
					Départ. recouvrés	port. de Kuxe
1924.....	4.383.533,10	1.321.920,09	11.973.180,07	10.000.000	1.199.712,64	773.467,43
1925.....	30.373.136,60	9.988.358,73	11.973.180,07	10.000.000	1.199.712,64	773.467,43
1926.....	49.241.946,36	9.988.358,73	29.932.930,17	25.000.000	2.999.281,60	1.933.668
1927.....	43.535.002,19	9.837.290,72	42.000.000	35.086.800	4.208.400	2.704.000
1928.....	55.143.971,74	9.535.154,65	55.000.000	45.947.000	5.511.000	3.542.000
1929.....	45.836.395,05	32.772.671,63	60.000.000	50.124.000	6.012.000	3.864.000
1930.....	66.859.912,25	27.392.654,35	20.000.000	16.708.000	2.004.000	1.288.000

V.B. — 1. L'exercice 1924 est le premier de l'exploitation par l'Etat.
Comme l'acte de vente est du mois de mai 1924, les chiffres pour cette année traduisent en fait les résultats du dernier exercice du sequestre.

2. La répartition des bénéfices s'effectue de la façon suivante :

a) Part de l'Etat.....	8.353	Kuxe qui appartaient à des ressortissants allemands.
b) Part des départements recouvrés ..	1.002	Kuxe ayant appartenu à l'ancien Etat d'Alsace-Lorraine.
c) Part des porteurs de Kuxe	645	Kuxe appartenant à des ressortissants Français, alliés ou neutres.
	10.000	

3. La prévision de recette figure pour 10.000.000 aux budgets de 1933 et 1934.

saires par voie d'émission d'obligations (25), la personnalité civile ne leur ayant pas été conférée. Des immobilisations ont quelquefois dépassé les crédits consentis, et certaines n'ont qu'un rapport lointain avec l'objet de l'entreprise. Tel est le cas d'un immeuble acquis en 1928, rue de Varenne à Paris, et qui devait être rétrocédé à l'Etat à titre de dation en paiement des bénéfices de l'exercice 1928. Le parlement n'ayant pas autorisé l'achat de ce terrain, les Mines de potasse restent propriétaires d'un terrain improductif.

L'opinion qui vient d'être exposée, a été contredite par des personnes qui invoquent au contraire les sommes considérables que l'Etat a encaissées à titre d'impôts divers (26). Nous ne contestons pas

(25) On ne peut faire état, à ce propos, de l'art. 97 de la loi de finances du 28 février 1934, autorisant le ministre des finances à émettre 50 millions de bons à court terme pour les besoins des Mines de potasse d'Alsace. Cette disposition reproduite dans les lois de finances antérieures, et dont il n'a jamais été fait usage, n'est pas de nature à réparer la lacune que nous signalons : les fonds recueillis proviendraient d'emprunts à court terme, impropres par conséquent à financer des investissements.

(26) Impôts acquités au cours des exercices considérés.

1924.....	11.461.713 Fr.
1925.....	18.023.665
1926.....	26.129.312
1927.....	22.554.973
1928.....	33.129.402
1929.....	17.182.818
1930.....	10.811.980

ce fait ; seulement, il s'agit là de revenus qui ne résultent pas de la gestion par l'Etat, et qui auraient été les mêmes si l'exploitation avait été confiée à une société privée. On est donc en droit d'affirmer que, en sa qualité d'entrepreneur, l'Etat n'a pas tiré un rendement suffisant du capital qui lui était confié (27).

Une remarque du même genre peut être faite pour les Mines Domaniales de la Sarre ; on a même pu dire que l'entreprise s'était enrichie plus que l'entrepreneur : de 1921 à 1929, les bénéfices nets réalisés se sont élevés à 694.245.476 fr. sur lesquels, la part du Trésor n'a été que de 372.877.242 fr ; le surplus ayant été laissé à la disposition des Mines. La plus-value dont cette exploitation a profité était-elle souhaitable ? Dans la circonstance, non ; indépendamment de toute considération économique, il était dangereux d'accroître la productivité d'un

(27) Les revenus encaissés par l'Etat ne constituent pas un revenu net ; le rachat par lui de cette exploitation a été conclu pour un prix de Fr. 207.959.754,33, payable à l'Office des biens et intérêts privés de la façon suivante :

Fr. 12.000.000	en 1924
10.000.000	par an de 1925 à 1934
15.000.000	par an de 1935 à 1940
5.959.754,33	en 1941.

Il convient de noter que l'Etat a racheté la totalité de cette exploitation tout en continuant de payer les dividendes aux porteurs de Kuxe non déchus de leurs droits.

gisement qui est appelé à faire retour à l'Allemagne, et pour lequel, le rachat par le Gouvernement Allemand sera une source de difficultés.

[*]
* *

Faut-il s'attendre à ce que les offices industriels deviennent une source croissante de revenus pour l'Etat ? Il est permis d'en douter ; à supposer même qu'il y ait des erreurs du genre de celles commises pour l'Office National de l'azote ne se renouvellent pas. Il est actuellement difficile, nous l'avons dit, de faire une séparation tranchée entre l'Office administratif et l'Office industriel. Il est à craindre que, tôt ou tard, ce dernier ne devienne un service pur et simple, et abandonne tout but spéculatif.

L'avis présenté le 17 février 1933, par M. Léculier au nom de la commission d'agriculture de la Chambre des députés, sur le projet de loi portant organisation des Mines Domaniales de potasse d'Alsace est particulièrement significatif. Le rapporteur s'exprime dans ces termes :

« La grande préoccupation de notre production agricole est de pouvoir par un prix de revient diminué, abaisser les prix de vente c'est un moyen de combattre la cherté de la vie ; c'est d'autre part la seule façon de lutter contre les produits étrangers dont les barrières douanières et les contingents ne nous protégeront pas toujours.

« Si dans l'établissement des prix de revient, entrent le coût de la main-d'œuvre, le fermage, l'amortissement des machines, il ne faut pas oublier que figure également l'achat des engrais.

Parmi ceux-ci, la potasse déjà employée en France, doit voir son usage se répandre dans des proportions considérables et doit jouer un rôle que l'on peut qualifier de formidable dans notre production. Or cet engrais, merveilleux agent de fertilité, est *propriété nationale*, et le pays mauvais comptable en l'espèce, chercherait à réaliser des bénéfices sur sa vente, et ne le livrerait pas au plus bas prix pour assurer sa diffusion !

Mauvais calcul !

Mieux vaut pousser à un large emploi générateur d'une production accrue et d'une richesse certaine.

Le consommateur lui-même y aura plus d'avantages qu'à voir les coffres de l'Etat s'emplir d'une dîme qui, prélevée sur les cultivateurs, aurait pour conséquence une stérilité finalement onéreuse pour tous. »

Le point de vue qui vient d'être exprimé mérite d'être commenté. L'autonomie a été reconnue aux exploitations industrielles, afin qu'elles se rapprochent le plus possible des entreprises privées, et que ce soit la collectivité qui profite des bénéfices ; voici que l'on refuse à l'Etat de réaliser des profits, sous

prétexte que le produit vendu est « *propriété nationale* ». La commission de l'agriculture n'accepte que des prélèvements en vue des amortissements et réserves et pour servir à l'Etat un intérêt normal du capital engagé, le surplus devant être intégralement ristourné aux agriculteurs : c'est la négation même de toute idée de profit.

Une pareille théorie est très dangereuse ; ce raisonnement est en effet applicable à n'importe quelle branche de l'activité. Rien n'empêchera un jour les acheteurs de charbon, d'émettre la même revendication. De même, nous avons précédemment exposé la part prépondérante que l'Etat s'est réservée au sein des sociétés anonymes dont il est actionnaire ; les usagers des services publics concédés à une société d'économie mixte réclameront une faveur analogue.

Il semble donc, que si l'Etat a consenti à intervenir dans le domaine de l'économie privée, en faisant figure d'entrepreneur, ce ne soit que dans le but de se substituer dans un délai plus ou moins long, à l'initiative privée. Dès lors le principe de l'office industriel peut être considéré comme un stade de l'évolution qui se dessine : l'Etat cherche d'abord à réaliser des bénéfices, il intervient ensuite sur le marché du produit qu'il vend, en s'efforçant d'en obtenir le contrôle ; il suffit alors de déclarer qu'il lui est impossible de réaliser des bénéfices sur

la collectivité et de réduire en conséquence ses prix. Les sociétés fonctionnant avec des capitaux privés ne pourront plus rémunérer leur capital, la nationalisation des moyens de production se trouvera donc accomplie (28).

(28) L'exposé des motifs du projet de budget socialiste pour l'exercice 1933 comporte le passage suivant : « *la transformation de l'assurance en un service public permettrait à la collectivité de bénéficier de ressources importantes...* »

Le jour où cette nationalisation serait effectuée, l'idée spéculative serait vite abandonnée sous prétexte que l'Etat ne doit pas réaliser de profits sur la collectivité. C'est toujours cette espérance de recettes nouvelles qui fait empiéter l'Etat sur des attributions qui ne sont pas les siennes.

CHAPITRE IV

LA RÉFORME DES OFFICES

Historique

La création désordonnée d'offices que l'on peut attribuer à cette « législation de laisser-aller faite depuis un certain nombre d'années », dénoncée par M. Caillaux, devait faire l'objet de nombreuses critiques et finalement, poser la question de leur réforme.

Ce problème, qui vient seulement de recevoir un commencement de solution a été fréquemment débattu au cours de ces dernières années. Nous nous proposons de passer brièvement en revue les divers projets qui ont été présentés sur cette matière.

Nous retiendrons en premier lieu, le vœu formulé par le Comité des Experts créé par décret du 31 mai 1926 ; constatant les diverses infractions apportées à la règle de l'universalité, prélèvements faits sur certaines recettes de l'Etat (produits des jeux et du pari mutuel, redevances de la Banque de France), et création d'offices autonomes, les experts concluaient dans les termes suivants : « ... il faut

restituer au trésor toutes les recettes détournées du budget, et soumettre au contrôle du Ministre des Finances et du Parlement les organismes bénéficiaires d'une attribution de fonds publics (1). » Ces sages conseils n'ont malheureusement pas été suivis. Bien plus, plusieurs offices sont de création postérieure à 1926 (2).

Nous rappellerons ensuite, la séance du 30 juin 1930 au Sénat, au cours de laquelle, M. Caillaux demandait que soit enfin mise au point et adoptée une législation sur les offices. Le gouvernement présidé à l'époque par M. Tardieu avait alors déclaré qu'il présenterait un projet avant la fin de l'année. Cette promesse ne fut pas tenue.

Nous indiquerons maintenant un certain nombre de propositions émanant de membres du Parlement.

Tout d'abord, le 30 juin 1931, les députés socialistes déposent la proposition de résolution suivante : « La Chambre invite le Gouvernement à préparer les propositions destinées à assurer les moyens législatifs et réglementaires indispensables à la réorganisation du fonctionnement financier des offices et des établissements analogues. » Il ne s'agissait

(1) Rapport du Comité des Experts.

(2) Nous citerons par exemple les Chemins de fer de l'Etat, la Caisse Générale de garantie (des assurances sociales) et plus récemment encore, le Poste National de radiodiffusion.

là que d'un vœu ; aucune modification concrète n'étant proposée, les auteurs se bornaient à inviter le Gouvernement à faire la lumière dans cette matière si obscure. Une fois de plus, il n'est pas donné de suite à cette suggestion.

En présence de ces échecs répétés, M. de Lasteyrie déposa le 27 décembre 1932, un projet de loi dont les dispositions modifiaient le régime actuel des offices. Prévoyant en effet les difficultés que rencontrerait l'élaboration d'un statut des offices, ainsi que la durée de ce travail, il a cru qu'il fallait sans retard, poser un certain nombre de règles qui s'appliqueraient immédiatement dans l'attente du règlement définitif. Nous reproduisons l'article I de cette proposition qui est particulièrement intéressant :

« Les projets de budgets des offices et des établissements autonomes de l'Etat sont soumis à l'approbation des deux chambres, quand leur montant dépasse 5 millions de francs ; quand leur montant est inférieur à cette somme, lesdits budgets ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le ministre au département duquel ils sont rattachés, ainsi que par le Ministre des Finances ».

Quelques jours plus tard, le 17 janvier 1933, les députés socialistes déposent une proposition de loi tendant à assurer l'équilibre du budget général de l'exercice 1933 ; l'article 3 prévoyait la constitution d'une commission interparlementaire chargée

d'examiner les divers offices. C'est ce texte qui a servi de base à la commission des finances de la Chambre des Députés pour s'intégrer finalement dans la loi du 28 février 1933.

Loi du 28 février 1933

La loi du 28 février 1933 portant ouverture sur l'exercice 1933 de crédits provisoires applicables au mois de mars 1933 comporte trois articles relatifs aux offices. Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner les articles 79 et 80 en raison des règles nouvelles qu'ils posaient à propos de leur fonctionnement financier (3) ; nous nous bornerons à parler de l'article 78 instituant une commission des offices.

Ce texte figure dans les débats parlementaires sous le n° 84 bis ; reprenant l'idée contenue dans l'article 3 de la proposition socialiste, il prévoyait la création d'une commission placée sous l'autorité du président du Conseil, groupant des représentants du Ministre du Budget, des commissions des finances et des comptes définitifs de chacune des deux chambres, du Conseil National économique et de la commission supérieure des économies. De plus, lui se-

(3) Voir pages 35 et suivantes.

raient adjoints dans ses délibérations un représentant de l'office en question ainsi que du Ministre dont dépend cet établissement. Ainsi composée, la commission avait un délai de deux mois pour examiner les statuts et les comptes de tous les offices et proposer les modifications qu'elle jugerait utiles.

Au projet qui lui était ainsi présenté le Sénat opposa une fin de non-recevoir (4) ; le Ministre des Finances était invité à préparer un texte « allant plus au fond des choses » que celui-là. La Haute-Assemblée changeait d'avis le 27 février et acceptait l'article 84 bis moyennant de légères retouches : suppression des représentants du Conseil National économique remplacés par des membres de la Cour des comptes ; le délai était porté à trois mois, et les conclusions de la commission devaient être soumises à décret contresigné par le ministre du budget et le ministre intéressé. Quelques modifications furent en fin de compte apportées par la Chambre des Députés, et l'article 84 bis du projet devint l'article 78 de la loi que nous reproduisons ci-après :

« Une commission placée sous l'autorité du Président du Conseil, et composée d'un représentant de chacune des commissions des finances et de chacune des commissions des comptes définitifs de la Chambre et du Sénat, de deux représentants de la

(4) Séance du 18 février 1933.

commission supérieure des économies, d'un représentant de la Cour des comptes et de deux représentants du ministre du budget, examinera dans le délai de trois mois à dater de la présente loi, les statuts et les comptes des divers offices autonomes dépendant de l'Etat, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économies et le souci de clarté. La commission examinera d'autre part, dans quelles conditions et sous quelle forme les budgets des offices seront soumis à l'approbation des chambres.

Il sera adjoint à la commission pour l'examen de la gestion de chaque établissement, un représentant du ministre de qui cet établissement dépend.

Les conclusions de la commission seront soumises au ministre intéressé et au ministre du budget, qui prendront, sous leur contreseing, un décret réglant les modalités de fonctionnement des services dont il s'agit, ou proposeront les dispositions législatives nécessaires. » (5)

*
* *

(5) Les pouvoirs de ces ministres ont été étendus par l'article 12 de la loi du 23 décembre 1933. Ils ont désormais pouvoir de prendre des décrets, « nonobstant toutes dispositions législatives contraires ».

En application de cette disposition législative, le décret du 29 mars 1933 désigna les membres de cette commission, dont la présidence fut confiée au Sous-Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil.

Cependant, telle qu'elle était votée, la loi était difficilement applicable, en raison du délai de trois mois qu'elle avait imparti. Une œuvre considérable était en effet confiée à la commission : il lui fallait pour mener à bien sa mission étudier d'une manière approfondie les statuts et le fonctionnement de chaque office, et arrêter ensuite les modifications à lui apporter. Ce travail ne pouvait évidemment se faire sans soulever à chaque moment des questions encore pendantes à l'heure actuelle : réforme de la comptabilité publique, élaboration d'un règlement relatif aux comptabilités industrielles.

Le délai de trois mois était manifestement insuffisant ; et cela d'autant plus que les travaux devant être terminés pour le 28 mai 1933, la commission ne disposait en fait que de deux mois, vu la date tardive à laquelle était paru le décret qui nommait ses membres.

Il était donc indispensable de proroger ce terme vraiment trop rapproché ; dès le 19 mai 1933, M. le Sénateur Hervey indiquait que la commission ne serait en mesure de présenter le résultat de ses travaux que vers novembre ou décembre de la même année. C'est dans ces conditions, que fut voté

l'article 116 de la loi de finances du 31 mai 1933, reportant au 31 décembre de la même année, la date à laquelle la commission devait avoir accompli sa mission.

Cette mesure était insuffisante, et l'on s'aperçut que beaucoup de temps allait s'écouler avant qu'un texte d'ensemble puisse être présenté au Parlement. Le projet de loi déposé par le Cabinet Sarraut (6), tendant à combattre la fraude fiscale et à réaliser des économies comportait un article 8 autorisant le Gouvernement à réaliser par décret les modifications ou suppressions d'offices proposées par la commission. Le Gouvernement avait ainsi la possibilité de prendre au fur et à mesure de l'aboutissement des travaux de la commission, des décrets appliquant immédiatement ses décisions. Le vote de cette loi fut retardé par suite d'une crise ministérielle ; mais le cabinet Chautemps reprenait ce même texte, qui devenait l'article 12 de la loi du 23 décembre 1933 tendant au redressement de l'équilibre budgétaire. D'autre part, et à la demande de M. le Sénateur Hervey, il était stipulé que les pouvoirs de la commission seraient prorogés sans limitation de durée.

Il est difficile d'apprécier l'activité déployée

(6) Chambre des Députés. Séance du 16 novembre 1933.

par cette commission dont les délibérations ne sont pas publiées. On peut cependant se demander si, en recourant à cet organisme extraparlémentaire, le législateur n'a pas retardé certaines réformes dont l'aboutissement aurait peut-être été autrement plus rapide. C'est notamment le cas de l'Office National d'hygiène sociale qui fonctionne dans des conditions mal définies (7). Lors de la discussion du budget de l'exercice 1933, la commission des finances de la Chambre des Députés avait demandé que « dans le plus bref délai soient examinées les conditions de rattachement au Ministère de la Santé Publique de cet office, afin que le ministre et le Parlement puissent contrôler (8) efficacement l'emploi des subventions. » Ce problème fait désormais partie des attributions de la commission des offices, le Parlement jugeant inutile de lui apporter la solution rapide qui s'imposait.

D'autre part, si l'on faisait état de certaines interventions à la Chambre des Députés, on serait porté à nier que la commission ait fait œuvre utile.

(7) Cet office a été créé par décret du 4 décembre 1924. Un règlement d'administration publique devait lui donner son organisation financière et comptable ; ce règlement n'a pu intervenir, le Conseil d'Etat ayant estimé qu'un texte législatif était nécessaire conformément à l'article 23 de la loi du 13 juillet 1925, qui avait été votée entre temps.

(8) C'est pour permettre ce contrôle que la subvention, au lieu d'être globale, se trouve depuis 1932 répartie entre trois chapitres du budget de la Santé Publique, ainsi qu'il a été indiqué page 27.

« ... Je veux bien être persuadé que cette commission travaille avec la plus grande activité, mais je suis sceptique sur les résultats qu'elle a obtenus, et je serai reconnaissant au gouvernement de nous renseigner. » C'est ainsi que s'exprimait M. de Lasteyrie le 21 novembre 1933, et une opinion analogue avait déjà été émise par M. L. Marin (9).

Il ne faut pas se fier à ces apparences trompeuses ; la commission travaille dans le silence ; cependant, les quelques rares comptes rendus publiés par la presse indiquent l'ampleur des questions qu'elle a déjà abordées : élaboration du règlement type des exploitations industrielles, Office scientifique et technique des pêches maritimes, statut des mines de potasse d'Alsace.

*
* *

Diverses réformes et suppressions ont été décidées depuis la loi du 28 février 1933. Citons dans l'ordre chronologique,

Loi du 11 mai 1933 fusionnant l'Office National du combattant et l'Office National des mutilés et réformés de la guerre.

Décret du 18 juillet 1933 rattachant le Musée de sculpture comparée du Trocadéro à la Réunion des Musées Nationaux.

(9) Séance du 23 mai 1933.

Décret du 11 janvier 1934 rattachant la Manufacture de Beauvais à l'administration du Mobilier National.

Décret du 27 janvier 1934 réorganisant l'Office scientifique et technique des pêches maritimes.

Décret du 6 février 1934 modifiant l'organisation financière des Chemins de fer de l'Etat.

Loi du 28 février 1934 portant suppression de l'Office National du commerce extérieur.

*
* *

Cette dernière loi fait bien ressortir le caractère essentiellement budgétaire de la réforme actuellement en cours : l'Office National du commerce extérieur est supprimé à compter du 31 mars 1934, l'Etat faisant l'économie de la subvention inscrite au budget ; mais le problème administratif reste entier : la loi dispose donc qu'un décret précisera ceux des services de l'Office qui seront maintenus et rattachés à des administrations existantes conformément à l'article 12 de la loi du 23 décembre 1933, c'est-à-dire après examen de la question par la commission des offices. C'est ainsi que, en outre du service des licences de contingentement immédiatement incorporé dans le budget général, le Centre d'information économique et la Bibliothèque seront rattachés au Ministère du commerce (10).

(10) Réponse du Ministre du commerce et de l'industrie à M. Dommenge, député. (Question n° 7.625 du 20 février 1934.)

Au surplus, la loi de finances du 28 février 1934 portant fixation du budget général de l'exercice 1934 autorise dans son article 36 le gouvernement à prendre par décrets (11) « les mesures d'économies qu'exigera l'équilibre du budget ». Un décret du 4 avril 1934 pris en application de ce texte supprime 6 offices (12) à compter du 1^{er} mai 1934. Là encore, c'est le point de vue budgétaire qui l'a emporté, et l'article 2 laisse à des décrets postérieurs le soin de régler les modalités d'incorporation de ces services dans les divers ministères, c'est-à-dire après avis de la commission des offices.

*
* *

Quelles seront les conséquences financières des suppressions qui pourraient être décidées ? C'est un chapitre sur lequel on se montre réservé. Les abus et les irrégularités sont unanimement reconnus,

(11) Ces décrets devront être pris avant le 30 juin 1934 et soumis à la ratification des chambres avant le 31 octobre 1934. On les désigne couramment sous le terme impropre de « décrets-lois ».

(12) Ce sont les offices suivants :

Office de législation étrangère et de droit international.
Office national des prêts d'honneur.
Office national d'hygiène sociale.
Institut d'hydrologie et de climatologie.
Agence générale des colonies.
Institut des recherches agronomiques.

mais l'économie à réaliser fait l'objet d'une estimation très modeste. Le projet de loi Sarraut et la loi du 23 décembre 1933 évaluent à 50 millions seulement l'économie qui résultera pour le Trésor des suppressions effectuées dans le courant de 1934 et M. Jacquier s'exprimait de la façon suivante (13) : « ... Messieurs, ... en dehors d'une autre somme de 50 millions, à provenir de la suppression de certains offices, 50 millions seulement remarquez-le, ce qui prouve que les offices, dont on a beaucoup parlé ces temps-ci sont généralement générateurs d'abus et de désordre, mais le sont moins de dépenses et de gaspillages qu'on ne le croit et l'affirme parfois. »

Une pareille opinion peut surprendre au premier abord ; cette économie de 50 millions semble insignifiante en effet comparée à l'ensemble des volumes budgétaires des offices. Il faut cependant tenir compte de deux considérations qui ont leur importance ; les suppressions n'interviendront qu'au fur et à mesure de l'aboutissement des travaux de la commission ; pour les raisons précédemment exposées, il faut s'attendre à ce que cette réforme s'échelonne sur plusieurs exercices, et par conséquent, l'économie envisagée de 50 millions ne représente qu'une partie de l'économie totale susceptible d'être

(13) Chambre des Députés. Séance du 21 novembre 1933.

réalisée. Mais d'autre part, se pose un problème dont la solution est assez malaisée en pratique ; il ne suffit pas en effet de décréter la suppression d'un office pour que l'économie évaluée soit immédiatement réalisable. Il sera nécessaire de liquider les opérations en cours, ce qui peut entraîner des dépenses se répercutant sur un ou plusieurs exercices. C'est ainsi, que l'Etat sera dans l'obligation de prendre à son compte les baux conclus, tandis que le personnel ne pourra être congédié du jour au lendemain.

Il convient de noter que la réintégration des services autonomes dans le budget se traduira quelquefois par une augmentation de certains chapitres de dépenses. C'est ainsi que la suppression de l'Office National du commerce extérieur a entraîné l'ouverture de nouveaux crédits au Ministère du Commerce pour un montant de 460.655 francs, afin d'assurer le service des licences de contingentement. « C'est cela les économies ? » a pu s'écrier un Député (14). Mais, l'augmentation des dépenses était purement apparente dans l'espèce, si l'on considère que l'Etat fait l'économie d'une subvention de 1.708.000 frs. (15) prévue au budget de 1934, et

(14) M. Blavet. Chambre des Députés, séance du 28 février 1934.

(15) Cette subvention était de 2.577.700 fr. au budget de 1933.

que d'autre part, il pourra bénéficier des autres recettes (16) qui alimentaient précédemment le budget de l'Office.

*
* *

En définitive, si de très importantes économies peuvent être réalisées, il faudra attendre longtemps pour qu'elles produisent leur plein effet. Examinée du simple point de vue budgétaire, la réforme en cours n'est pas susceptible d'apporter actuellement de notables ressources à l'Etat. Nous croyons savoir que cette opinion est également celle de la commission (17).

(16) Il s'agit des ventes de publications et des subventions de Chambres de Commerce, dont le produit est d'ailleurs relativement peu important :

Chiffres du budget pour 1932 :	
Ventes des publications.....	15.000
Subventions des Ch. de commerce.....	2.500

(17) Il convient de rappeler ici les suppressions d'offices qui viennent d'être décidées : dans ces conditions, les économies réalisées au cours de l'exercice 1934 dépasseront largement le chiffre de 50 millions.

CONCLUSION

Si l'on veut résumer les idées exposées dans cet ouvrage, on ne peut trouver, dans ce qui constitue le régime actuel des offices, aucune définition solide permettant de bâtir une véritable théorie. Par contre, on ne peut manquer d'être frappé par la négligence apportée en cette matière tant par le législateur que par les ministres, et il ne reste des quelques règles que nous avons indiquées, ainsi que des abus signalés, que l'impression d'un vaste désordre installé depuis longtemps dans nos finances publiques.

Une pareille conclusion est évidemment décevante si l'on se rappelle les motifs pour lesquels on a cru devoir recourir à ces offices : c'est un fait certain que l'on a fréquemment reproché à l'Etat la lenteur de ses interventions, et la complication de la machine administrative. Voici qu'un effort a été tenté pour donner satisfaction à ces doléances : on a assoupli le fonctionnement administratif et financier de certains services, afin de leur donner la mobilité nécessaire ; mais le résultat de quelque quinze années d'expérience est nettement défavorable.

Comment expliquer cet échec ? L'autonomie financière, toute séduisante qu'elle soit, présente un grand danger : c'est le relâchement du contrôle financier. L'indépendance reconnue aux conseils d'administration, ainsi que le maniement des sommes souvent considérables qui sont à leur disposition les amènent à gonfler leurs frais généraux d'une façon exagérée, ou à prendre des initiatives parfois téméraires. On objectera, sans doute, que ces initiatives ne sont pas à rejeter à priori et qu'elles peuvent en fin de compte se révéler très fécondes par la suite ; il importe cependant, pour trancher ce débat, de ne pas perdre de vue l'origine des fonds que ces offices manient : qu'il s'agisse de taxes perçues sur le public, de subventions de l'Etat ou même de l'appropriation de certaines recettes qui devraient figurer au budget, c'est le contribuable qui assure leur fonctionnement financier. On ne peut donc assimiler ces capitaux à ceux qui proviennent d'une souscription librement consentie et pour lesquels l'idée de risque est acceptée par avance. Telle est la raison pour laquelle s'impose la nécessité d'un contrôle financier très sévère.

Au surplus, cette conception de l'office est-elle capable de justifier à elle seule la création de ces nombreux établissements dont nous avons donné la liste ? N'a-t-on pas obéi assez souvent à des considérations étrangères à l'intérêt public ? L'exagération

des dépenses de personnel, ainsi que la possibilité de cumuler plusieurs traitements ne sont-elles pas l'indice d'avantages qu'on a voulu conférer à certains fonctionnaires ? Nous nous permettons de poser cette question, mais bien entendu nous nous gardons de la résoudre. D'ailleurs, même si ce reproche était fondé, il ne serait pas particulier à l'Etat ; comment ne pas établir ici un rapprochement avec l'abus qui a été maintes fois constaté dans l'économie privée à propos de ces sociétés filiales dont la nécessité n'apparaît pas toujours clairement et qui coûtent quelquefois fort cher à leurs fondateurs ?

En résumé, les offices sont des créations qui remontent à une période de prospérité, et pour lesquelles, les difficultés de l'époque actuelle exigent une réforme.

*
* *

Est-ce à dire que la notion d'office est appelée à disparaître complètement de notre droit financier ? La tendance qui semble dominer actuellement, est que l'Etat est appelé à jouer un rôle de plus en plus étendu dans notre économie en s'attribuant des fonctions qui ressortissaient précédemment de l'initiative privée. C'est ainsi qu'il possède depuis longtemps un réseau de chemins de fer ;

plus récemment, il s'est fait producteur de potasse. On est unanime à reconnaître que cette nouvelle activité est incompatible avec les règles traditionnelles de notre comptabilité publique.

D'autre part, il est également possible que, sans se comporter comme un industriel, l'Etat soit amené à créer des services publics, pour la gestion desquels il désirera s'entourer de l'expérience de personnalités étrangères aux cadres de l'administration : par exemple le Poste National de radiodiffusion.

C'est dans ce sens que va se dégager la conception moderne de l'office « service public spécialisé de l'Etat », qu'on va doter d'un statut bien défini comportant obligatoirement la personnalité civile et probablement une certaine autonomie financière entendue d'une façon nouvelle. Le critérium de l'autonomie financière que nous avons adopté comme base de notre étude est donc provisoire, et il est probablement appelé à disparaître.

Telle est l'évolution qui est en train de se dessiner : l'ingérence de l'Etat dans tous les domaines s'accroît constamment, et rien ne s'oppose, dit-on, à ce que dans ces nouvelles attributions il soit capable d'intervenir avec succès. Une pareille conception sera difficile à concilier avec le maintien de l'unité budgétaire. Peut-être l'autonomie financière, telle que nous l'avons définie, n'est-elle pas appelée

à revivre dans sa forme actuelle ; Peut-être s'orientet-on vers la création d'un grand nombre de budgets annexes permettant dans certaines conditions des virements de crédits et des reports de crédits d'un exercice sur le suivant. Il n'est pas sans intérêt d'établir à ce propos un rapprochement avec les idées exprimées dans l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée par les députés socialistes, tendant à assurer l'équilibre du budget général de l'exercice 1933 : « *La règle de l'unité budgétaire ne peut plus se comprendre comme il y a cent ans. Aujourd'hui l'Etat répond aux fonctions les plus diverses. A chacune de ces grandes branches d'activité doit correspondre une comptabilité distincte ; le budget ne devrait plus apparaître que comme le compte de gestion administrative de l'Etat et le compte central des bilans des budgets annexes.* »

Il y a là une tendance de l'Etat à remplacer l'initiative privée qui nous semble infiniment regrettable, d'autant plus que, ainsi que nous l'avons exposé, nous restons sceptique sur les bénéfices qu'il retirera de ses exploitations. Quoi qu'il en soit, puisque c'est une réalité avec laquelle il faut compter, nous espérons que des mesures appropriées seront prises pour éviter que les deniers publics ne courent des risques incompatibles avec le caractère fiscal des revenus de l'Etat.

ANNEXE I

OFFICES AUTONOMES

	VOLUME BUDGÉTAIRE		
	1931	1932	1933
<i>Ministère des Finances.</i>			
Caisse d'Amortissement		7.323.729.000	
Caisse des Dépôts et consignat.		62.990.119	
<i>Services Judiciaires.</i>			
Office de Législ. Etrang. et de Droit International (1)	217.871	172.225 (9 mois)	
Musée de la Légion d'Honneur		70.000	
<i>Affaires Etrangères.</i>			
Of. des Biens et Intérêts Privés Alsace, Lorraine : Contrôle fi- nancier (Service de liquida- tion et parquets)		4.838.407	4.385.487
Of. National de Compensation de Strasbourg		1.207.463	1.063.067
		1.808.175	1.658.175
<i>Intérieur.</i>			
Caisse de Crédit aux départe- ments et aux communes ..			54.151.257
Fondation Singer-Polignac		363.225	207.500
<i>Guerre.</i>			
Musée de l'Armée		3.508.612	
<i>Education Nationale.</i>			
Université de Paris		70.997.024	62.450.540
Universités des Départements..		121.837.680	101.813.362
Facultés.			
Lycées			

(1) Supprimé par le décret du 4 avril 1934.

	VOLUME BUDGÉTAIRE		
	1931	1932	1933
Ecoles Normales Sup. St-Cloud et Fontenay-aux-Roses et Eco- les Normales primaires		2.225.280	
Muséum d'Histoire Naturelle (Matériel)		15.727.893	28.041.767
Ecole Française d'Archéologie d'Athènes		1.490.481	1.289.237
Institut Français d'Archéologie orient. au Caire		4.995.521	4.539.324
Réunion des Biblioth. Nation. O. N. des Recherches Scientif. et Industr. et des Inventions		13.072.499	12.674.974
O. N. des Prêts d'Honneur (1)		6.232.638	8.165.045
Caisse des Recherches Scientif.		2.827.026	2.726.537
Caisse Nationale des Lettres ..		5.477.288	5.096.218
Caisse Nationale des Sciences..		704.968	
O.N. des Pupilles de la Nation		10.214.024	10.578.816
Offices Départementaux des Pu- pilles de la Nation		154.519.111	137.539.890
Institut d'Hydrologie et de Climatologie (1).		160.208.597	152.298.832
<i>Beaux-Arts.</i>			
Académie de France à Rome..	(9 mois)	201.450	190.250
Ecole Nationale des Beaux-Arts		836.355	741.339
Ecole Nationale Supérieure des Arts Décoratifs		225.160	173.000
Manufacture Nation. de Sèvres		5.250.876	4.122.440
Manufacture Nat. des Gobelins		1.783.000	1.660.000
Manuf. Nation. de Beauvais (2)		1.583.000	2.127.370

(2) Rattachée à l'administration du Mobilier National (décret du 11 Janvier 1934).

Conservatoire National de Musique et de Déclamation....		656.041	490.614
Caisse Nationale des Monuments Historiques		9.472.768	8.042.524
Réunion des Musées Nationaux		8.632.910	9.462.888
Musée Rodin		1.277.044	902.000
Musée Jean-Jacques Henner ..		48.859	46.641
Musée Gustave Marceau		31.700	31.800
Musée de Sculpture comparée du Trocadéro (3)		291.005	
<i>Enseignement technique.</i>			
Conservatoire National des Arts et Métiers.			
Ecoles Nationales des Arts et Métiers (Aix, Angers, Châlons, Cluny, Lille, Paris)...	19.427.319	16.394.979	
Ecole Nat. Technique de Strasbourg	1.810.022	1.942.056	
Ecole Nat. Supérieure de Céramique de Sèvres.....	2.188.460	769.120	
Ecole Nat. Sup. des Arts et Industries Textiles de Roubaix	1.227.278	970.192	
Ecoles Nat. d'Horlogerie (Cluses, Besançon)	6.564.157	6.131.649	
Ecoles Nat. Professionnelles (4)	44.098.442	40.279.025	
<i>Commerce et Industrie.</i>			
Office National du Commerce Extérieur (5)		3.098.748	3.067.308
Office National de la Propriété Industrielle		10.069.182	10.864.131
O. N. des Combustibles Liquid.	24.339.000	24.223.500	

(3) Rattaché à la Réunion des Musées Nationaux par décret du 18 juillet 1933.

(4) Ecoles de : Armentières, Bourges, Châlon, Creil, Eggleton, Lyon, Metz, Morez, Nantes, Saint-Etienne, Saint-Ouen, Tarbes, Thiers, Vierzon, Vizille, Voiron.

(5) Supprimé par la loi du 28 février 1934.

VOLUME BUDGÉTAIRE

	1931	1932	1933
<i>Marine Marchande.</i>			
Etab. Nat. des Invalides de la			
Marine	281.642.145	318.897.528	
Of. Scient. et Technique des Pê-			
ches Maritimes		2.625.752	2.748.884
<i>Postes, Télégraphes et Téléphones</i>			
Poste Nat. de Radiodiffusion..			
<i>Travail.</i>			
Caisse Génér. de Garantie (6)		5.287.241	5.309.780
<i>Santé Publique.</i>			
Off. Nat. d'Hygiène Sociale (7)		2.720.000	2.636.000
Hospice Nat. des Quinze-Vingts			
Institution Nationale des Jeunes			
Aveugles			
Maison Nationale de Santé de			
Saint-Maurice			
Instit. Nat. des Sourds-Muets			
de Paris			
Instit. Nat. des Sourds-Muets			
de Chambéry			
Instit. Nat. des Sourdes-Muettes			
de Bordeaux			
<i>Colonies.</i>			
Agence Génér. des Colonies (8)		3.824.590	4.432.307
Institut Nat. d'Agronomie Co-			
loniale		979.629	1.081.682
Ecole Coloniale		1.056.626	978.385

(6) Ces chiffres se réfèrent seulement aux dépenses propres à la caisse : chauffage, éclairage, eau.

(7) Supprimé par décret du 4 avril 1934.

(8) Supprimée par décret du 4 avril 1934.

	VOLUME BUDGÉTAIRE		
	1931	1932	1933
Exposition Coloniale Internat. de Paris		65.762.456	13.806.235
Caisse Intercolon. des Retraites		1.450.000	1.379.200
<i>Agriculture.</i>			
Etablissements d'Enseignement agricole (9)	15.599.893	16.105.846	
Chambres d'Agriculture (1 par Dép. et 9 Régionales)	11.433.836	12.691.088	
Offices Agricoles (1 par Dép. et 8 Régionaux)	35.408.334	34.014.166	
Institut des Recherches Agro- nomiques (8)	14.869.053	15.791.876	24.831.410
Ecole Nat. des Eaux et Forêts		988.800	801.500
Caisse Nat. de Crédit Agricole		8.219.552	8.404.555
<i>Travaux Publics.</i>			
Ecole Nat. des Ponts et Chaus- sées	2.184.695	2.341.621	
Ecole Nat. Sup. des Mines....	2.126.962	2.931.178	
Ecole Nat. Sup. des Mines de Saint-Etienne	668.862	972.387	
Ecole Tech. des Mines d'Alès	454.467	421.822	
Ecole Tech. des Mines de Douai	790.260	661.790	
Office Nat. du Tourisme (10)	12.278.500	18.578.198	9.623.152

(9) Cette rubrique comprend : a) Les Grands Etablissements : Institut National Agronomique. Les écoles Nat. d'Agriculture de Grignon, Montpellier, Rennes et Coetlogon ; l'Ecole Nat. d'Horticulture de Versailles.

b) Les Ecoles Pratiques d'Agriculture : 22 Ecoles d'Agriculture, Viticulture, Industrie Laitière, Horticulture, Bergerie, Vannerie et Osiéiculture.

(10) Total du Budget propre de l'Office et du Budget annexe de la Maison de France.

VOLUME BUDGÉTAIRE

	<u>1931</u>	<u>1932</u>	<u>1933</u>
Office Nat. de la Navigation	71.280.116	31.969.058	
Office Nat. Industr. de l'Azote	154.749.680	110.408.000	
Mines Domaniales de la Sarre	1.284.280.000	1.086.630.000	
Mines Domaniales de Potasse d'Alsace	365.247.000	367.825.000	
Chemins de fer de l'Etat....		3.590.111.300	
Chemins de fer d'Alsace et de Lorraine		1.525.305.000	
Port Autonome du Havre....			
Port Autonome de Bordeaux..			
Port Autonome de Strasbourg			
<i>Pensions.</i>			
Office National des Mutilés et Réformés (11)		157.030.000	142.691.082
Office Nat. du Combattant (11)		90.945.500	87.833.399

(11) Fusionnés par la loi du 11 mai 1933.

ANNEXE II

LISTE DES OFFICES ETABLIE PAR LE COMITÉ
DES EXPERTS

A. — *Offices dont les budgets sont approuvés par le Ministre
des Finances*

Office National des prêts d'honneur.
Office National des combustibles liquides.
Office National du Crédit agricole.
Institut des recherches agronomiques.
Office National du tourisme.
Office National industriel de l'azote.

B. — *Offices non soumis au contrôle du Ministre des Finances*

Office de législation étrangère et de droit international.
Office des biens et intérêts privés.
Office des recherches scientifiques et des inventions.
Office National des pupilles de la Nation.
Office National du commerce extérieur.
Office National de la propriété industrielle.
Agence générale des colonies.
Office National de la navigation.
Office scientifique et technique des pêches maritimes.
Office National des mutilés et réformés de la guerre.

ANNEXE III

OFFICE NATIONAL DES COMBUSTIBLES LIQUIDES

Examen des comptes de cet office pour les exercices 1925 à 1930, d'après les rapports présentés à la Chambre des Députés par M. Blondel, au nom de la commission des comptes définitifs (1)

L'Office National des combustibles liquides a été créé par la loi du 10 janvier 1925. Il a pour mission d'encourager toutes initiatives tendant à la découverte de pétrole et à la mise au point de carburants de remplacement ; il subventionne l'enseignement technique du pétrole. Il joue en outre un rôle consultatif pour tout ce qui concerne notre politique du pétrole.

C'est un office administratif : toutes opérations d'achat pour revente lui sont interdites. (Art. 6 de la loi).

(1) Seule la Chambre des Députés a délibéré sur ces comptes ; le Sénat n'ayant pas eu le temps de les examiner, aucune loi de règlement n'est encore intervenue.

Les comptes de l'exercice 1931 n'ont pas été rapportés.

Cet office joue donc un rôle de premier plan dans notre défense nationale ; c'est à lui en effet qu'il appartient d'orienter notre politique du pétrole vers une utilisation plus développée de nos richesses nationales et coloniales, vers la création d'une industrie de distillation du pétrole brut et la constitution de stocks importants afin d'assurer en toute circonstance notre approvisionnement en carburant, sans être tributaire de l'étranger.

Nous nous proposons dans cette étude de procéder à un examen purement comptable de la gestion de cet office. Il n'est donc pas question pour nous de porter un jugement quelconque et encore moins de formuler la moindre critique sur la politique pétrolière qui a été suivie ; une simple énumération de chiffres ne le permettrait d'ailleurs pas. Nous nous efforcerons seulement de faire ressortir dans les pages suivantes, le caractère onéreux pour l'Etat de cet office, confirmant ainsi les conclusions que nous avons eu l'occasion de rapporter du contrôleur des dépenses engagées du ministère du commerce.

Nous indiquerons tout d'abord les diverses recettes de cet établissement, à seule fin de démontrer que c'est l'Etat, qui subvient en réalité à la totalité de ses besoins, alors même qu'aucune subvention ne figure au budget général. D'autre part, nous examinerons d'une façon détaillée les dépenses. A cet

effet, nous utiliserons les explications fournies par le rapporteur en faisant subir aux divers comptes de cet office une ventilation destinée à établir une distinction entre les dépenses de subvention et celles qui matérialisent une activité propre de l'office. Nous avons pour ce faire, réintégré dans la mesure du possible, dans les comptes correspondants, les dépenses afférentes à des exercices clos et qui figurent sous cette dénomination dans la comptabilité de l'office. Nous avons fait ressortir par ailleurs les dépenses de premier établissement ainsi que les dépenses de matériel et de personnel.

*
* *

RECETTES

I. — *Taxe sur les importations de pétrole brut, dérivés ou résidus.* — Cette taxe qui s'élève à 10 frs. par tonne, est perçue par le service des douanes pour le compte de l'Office. Elle peut dans certains cas être ramenée à 1 fr. 50.

Le produit de ces encaissements ne reste d'ailleurs pas intégralement à la disposition de l'office ; nous aurons l'occasion de revenir sur ce point à propos des subventions.

D'autre part, il a été décidé que, à partir de 1927,

une redevance de 1,25 % des encaissements effectués serait ristournée à l'administration des douanes. Ainsi qu'il résulte des chiffres suivants, les recouvrements effectués pour le compte de l'office au cours des exercices considérés ont marqué une progression notable comme suite au développement de l'utilisation du pétrole dans les moteurs. Nous avons mis en regard du produit brut des encaissements la ristourne consentie au service des douanes.

	Produit de l'encaissement	Frais de perception de la taxe (2)	Net
1925....	15.424.561,69		15.424.561,69
1926....	16.451.475,52		16.451.475,52
1927....	16.734.242,67	209.178,03	16.525.064,64
1928....	19.941.264,29	249.176,99	19.692.087,30
1929....	22.523.231,30	281.436,63	22.241.794,67
1930....	25.079.708,28	313.362,48	24.766.345,80

2. — *Revenus des biens.* — Les biens de l'office comprennent les divers éléments suivants :

a) Une somme de Frs. 16.917.094,18 représentant le solde des opérations du consortium pétrolier. Cette somme n'a été encaissée qu'en 1926 et investie immédiatement en bons de la défense nationale.

(2) Le montant des ristournes figure en dépense dans la comptabilité de l'office.

b) Une somme de Frs. 33.970.457,77 formant le solde du compte spécial des essences et des pétroles.

c) Une créance de Frs. 33.397.684,13 représentant les avances consenties par le ministère du commerce aux industriels du pétrole sinistrés en Roumanie. Le recouvrement de cette créance en capital et intérêts s'est effectué progressivement.

d) Il y a lieu de mentionner un versement d'une partie de l'excédent bénéficiaire de l'exercice 1925 au fonds de réserve ; ce versement s'est monté à Frs. 5.511.781,48.

Revenus des biens

1925.....	
1926.....	1.155.390
1927.....	906.002,75
1928.....	1.728.332
1929.....	2.055.044,50
1930.....	2.157.615,25

Le chiffre relatif à l'exercice 1926 comprend également les intérêts sur les fonds libres déposés dans les caisses publiques ; un décret du 7 septembre 1927 a modifié cet état de choses : désormais, les fonds libres seront placés au trésor en compte courant non productif d'intérêts.

3. — *Produit des ventes d'huiles minérales.* —

Ces huiles proviennent des sondages effectués par l'office. Il s'agit là d'une recette dont la légitimité a été contestée par la Cour des comptes, car elle n'est

pas comprise dans les ressources énumérées dans l'article 7 de la loi du 10 janvier 1925. Quoi qu'il en soit, l'office fait effectuer des sondages et s'approprie le montant des ventes de l'huile extraite.

Nous précisons d'ailleurs que c'est là une simple recette et non un bénéfice. Il est difficile de déterminer le prix de revient exact des forages et par conséquent de déduire les résultats d'exploitation : la comptabilité de l'office groupe d'une part la totalité des subventions et fonds de secours affectés aux forages et d'autre part le produit total des ventes. Il résulte cependant des indications fournies par le rapporteur que les forages ont coûté beaucoup plus qu'ils n'ont rapporté. Nous donnons ci-dessous le produit de ces ventes au cours des exercices considérés. Ces chiffres concernent le pétrole extrait dans la région de Gabian (Hérault).

Ventes d'huiles minérales (3)

1925.....	464.293,22
1926.....	1.702.927,02
1927.....	2.056.052,20
1928.....	1.169.187,25
1929.....	1.202.824,16
1930.....	789.727 61

(3) a) Conformément à la loi du 16 décembre 1922 (Art.3), l'office acquitte une taxe de 10 % sur la valeur des produits bruts.

b) La redevance des mines afférente aux recherches de Gabian a été payée en 1930 ; elle figure en dépense pour fr. 160.427,17.

La diminution des recettes depuis 1927 résulte de l'épuisement progressif de ce gisement. Actuellement, l'exploitation de Gabian est arrêtée.

4. — Les autres recettes de cet établissement sont d'une importance minime par rapport aux précédentes. Elles consistent notamment dans la rémunération de divers services rendus au public, la vente des annales de l'office et diverses ressources accidentelles.

Nous récapitulons ci-après les divers éléments de recettes. Un rapide examen de ce tableau permet d'affirmer que c'est en fait l'Etat qui finance cet établissement, que ce soit sous forme de taxe sur les pétroles, de revenus de la dotation, ou encore de la vente des huiles minérales extraites. Nous insistons sur ce point pour faire une fois de plus justice de l'opinion d'après laquelle un office est censé ne rien coûter à l'Etat, sous prétexte qu'aucune subvention ne figure au budget général.

RECAPITULATION DES RECETTES

	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Taxe sur les huiles	15.424.561,69	16.451.475,52	16.734.242,67	19.941.264,29	22.523.231,30	25.079.708,28
Revenu des biens.	—	1.155.390	906.002,75	1.728.332	2.055.044,50	2.157.615,25
Ventes d'huiles ..	464.293,22	1.702.927,02	2.056.052,20	1.169.187,25	1.202.824,16	789.727,61
Recettes en rém. de serv. rendus	—	—	4.265,45	9.100,75	10.037,68	2.098,25
Vente des publica- tions	—	173	13.364,35	38.493,26	59.611,39	55.017,10
Recettes acciden- telles	645.474,44	—	44.200	26.957,61	8.569,92	27.684
Prélèv. sur le fonds de Réserve	—	400.000	1.425.788	915.000	265.500	429.850
Prélèv. sur les ex- cédents de re- cettes	—	1.545.176,38	—	3.324.257,70	4.685.523,59	5.644.345,53
	16.534.329,35	21.255.141,92	21.183.915,42	27.152.592,86	30.810.342,54	34.186.026,02

DEPENSES (4)

Conformément au plan que nous nous sommes imposé, nous allons distinguer les dépenses de subvention de celles qui matérialisent une activité propre de l'office.

1. — Subventions. — Nous entendons par là les sommes dont l'office n'a pas fait lui-même l'emploi, et qu'il s'est par conséquent borné à répartir entre divers bénéficiaires.

A. — *Subventions proprement dites* : on peut les grouper en quatre catégories suivant leur objet.

1. — *Subventions aux navires-citernes* : cette dépense résulte expressément de l'article 7 de la loi du 10 janvier 1925. Il y est stipulé que la moitié des recettes encaissées du fait de la taxe sur les importations est destinée à subventionner la flotte pétrolière. Les navires doivent être construits en France et battre pavillon français ; par exception cependant, ceux de moins de 15 ans qui auront été fran-

(4) L'office n'ayant commencé à fonctionner qu'en octobre 1925, les dépenses afférentes à cet exercice ne correspondent qu'à une période de 3 mois, tandis qu'il a bénéficié de la taxe sur les pétroles pendant toute cette année. Par exception toutefois, les subventions aux navires-citernes se sont appliquées à l'année entière.

cisés en 1925 pourront recevoir ces subventions. Cette disposition devait s'appliquer pendant une durée de 10 années à compter de la promulgation de cette loi, soit jusqu'en 1935 ; mais la loi du 10 juin 1926 a prorogé ce délai d'une nouvelle période de 10 années, sous réserve que « pendant cette nouvelle période, le total des subventions ne dépassera pas la moyenne des subventions distribuées au cours des trois dernières années de la première période ».

Subventions aux navires-citernes

1925.....	7.712.280,84
1926.....	8.225.737,76
1927.....	8.262.112,32
1928.....	9.846.043,65
1929.....	11.120.897,33
1930.....	12.383.172,90

Il convient de remarquer que, à partir de 1927, la subvention se calcule sur le produit de la taxe diminué de la ristourne consentie à l'administration de la douane.

Il y a lieu de noter, d'autre part, qu'il n'a pas été fait usage de la disposition de l'article 7 prévoyant que les subventions seraient réduites dans le cas où les navires pétroliers susceptibles de bénéficier de la subvention représenteraient un tonnage inférieur à 150.000 tonnes.

II. — *Subventions à l'enseignement technique.*

L'Office National des combustibles liquides a reçu de la loi la mission d'encourager un enseignement technique du pétrole. Les établissements bénéficiaires sont les suivants :

Ecole Nationale supérieure du pétrole de Strasbourg : cette école, créée par décret du 23 décembre 1924, fut rattachée à la Faculté des Sciences de l'Université de Strasbourg (décret du 30 avril 1925). Elle a pour objet de former des techniciens spécialisés dans l'industrie du pétrole. Bien qu'elle n'ait pas la personnalité civile, elle a en fait fonctionné comme un office ; son budget était établi par le conseil d'administration, puis approuvé par le ministre du commerce. Un projet de loi déposé le 16 juillet 1932 sur le bureau de la Chambre des Députés consacrait cet état de fait en lui conférant la personnalité civile et l'autonomie financière ; cette proposition n'a pas eu de suite, et un décret du 23 novembre 1933 la rattacha à l'Office National des combustibles liquides.

Ecole des maîtres-sondeurs de Haguenau. — Cette école créée en collaboration avec les industriels et l'enseignement technique a pour but de perfectionner les ouvriers spécialisés dans le métier de sondeur.

Ecole Supérieure d'Aéronautique. — L'office y subventionne un enseignement sur l'utilisation

des combustibles liquides dans les moteurs. Cette école a perdu son caractère privé en 1930 pour dépendre directement du ministère de l'air.

Laboratoire de Géologie appliquée au pétrole.
Il est rattaché à l'Université de Paris.

Le tableau suivant marque la progression de ces subventions, progression découlant principalement de l'augmentation des émoluments du personnel, sauf en ce qui concerne l'Ecole Supérieure d'Aéronautique, l'office ayant dû en 1930-1931 assurer par ses propres moyens l'enseignement qu'il est chargé de subventionner.

	Laboratoire de Géologie	Ecole de Haguenau	Ecole Nat. du pétrole	Ecole Supé- rieure d'Aé- ronautique
1925..	—	—	—	—
1926..	25.000	—	348.000	27.000
1927..	25.000	10.000	450.000	27.000
1928..	30.000	13.000	488.000	27.000
1929..	43.000	17.500	529.000	27.000
1930..	51.000	21.000	580.000	67.000

III. — *Essais et Travaux de Recherches.* —
Nous distinguerons dans cette rubrique deux sortes d'opérations :

Subventions pour essais : il s'agit en général de travaux confiés à des laboratoires ou personnes qualifiées, et portant sur les points suivants : étude des lubrifiants, des carburants de remplacement...

Participation avec la Société Nationale de recherches sur le traitement des combustibles. — Cette société a été créée en collaboration avec le comité central des houillères, le comité des forges... etc. Elle possède son laboratoire à Villers-Saint-Paul (Oise) et une usine d'essai à Lens. La participation de l'Office National des combustibles liquides dans les dépenses de cette société est fixée par convention, et varie suivant leur importance.

	Subventions pour essais	Participation avec la Société Na- tionale de Recherches
1925.....	7.395,95	—
1926.....	116.443,83	420.000
1927.....	162.764,95	420.000
1928.....	98.000	420.000
1929.....	173.500	378.000
1930.....	116.900	420.000

Les chiffres ci-dessus ne sont pas fournis directement par la comptabilité de l'office. Nous avons tout d'abord détaché du compte « Essais et Travaux de recherches » le montant de la participation qui n'a fait l'objet d'un compte spécial qu'en 1927. D'autre part, nous avons extrait de ce même compte les essais entrepris par l'office et qui figurent sous cette rubrique jusqu'en 1929. C'est à partir de cette époque que les subventions pour essais sont données par le compte « Subventions pour des travaux de recherches contrôlés directement par l'office ».

IV) *Diverses subventions.* — Elles comprennent notamment des sommes versées à des laboratoires, à des savants ou à des organisations, non pas en vue d'une étude déterminée, mais afin d'encourager les recherches relatives aux carburants en général. Nous jugeons inutile de détailler les divers bénéficiaires, car il s'agit de subventions relativement peu importantes (fr. 15.000 en moyenne).

Diverses Subventions

1925.....	138.200
1926.....	336.781,75
1927.....	375.000
1928.....	391.500
1929.....	252.000
1930.....	366.000

B) *Recherches de pétrole.* — C'est là une attribution essentielle de l'office qui a prospecté la France ainsi que les colonies et pays de protectorat. Ces recherches sont faites au moyen de fonds de concours mis à la disposition du ministère des travaux publics ou de subventions versées aux colonies.

Recherches de pétrole

1925.....	2.066.057,85
1926.....	4.514.351,65
1927.....	4.892.809,46
1928.....	5.359.581,38
1929.....	5.024.245,70
1930.....	5.593.738,20

Nous ne connaissons pas la répartition de ces sommes entre les divers forages. Au cours des premières années, c'est la France qui a été particuliè-

rement prospectée, notamment à Gabian (Hérault). Quelques sondages moins importants furent pratiqués à Riom et à Beaulieu. Les résultats obtenus ont été peu encourageants, et à partir de 1930, l'office s'est principalement intéressé aux colonies et pays de protectorat (Maroc et Madagascar) (5).



2. — *Travaux effectués par l'office.* — Contrairement aux subventions, les dépenses engagées à ce titre ne représentent qu'une somme peu importante. Les chiffres sont récapitulés plus loin (6), nous ne les reproduisons pas ici. Nous allons donner quelques indications sur les opérations auxquelles ils se rapportent :

A) *Expériences pour la sécurité des dépôts d'hydrocarbures.* — Ces expériences, d'une utilité incontestable pour la défense nationale ont été faites dans le port de Rouen au cours des années 1928, 1929 et 1930. Elles avaient pour but notamment l'étude des procédés d'extinction d'incendie des dépôts de pétrole.

(5) L'Office National des Combustibles liquides a contribué, de concert avec la Compagnie Française des Pétroles, à la constitution de la Société chérifienne des Pétroles, au capital de 24 millions de francs, dont les efforts viennent tout récemment d'être couronnés de succès : un sondage a été effectué, donnant 250 tonnes par jour.

(6) Voir la récapitulation page 137.

B) *Essais effectués par l'office.* — Les dépenses qui y sont afférentes ne sont isolées dans la comptabilité de l'office qu'à partir de 1929. Avant cette date, elles sont inscrites au compte « Essais et Travaux de recherches », où elles sont confondues avec les subventions pour essais. Les explications fournies par le rapporteur ne nous ont permis d'en fixer le montant que pour 1928; il nous a été impossible de le faire pour les exercices antérieurs. D'autre part, à partir de 1930, tous les essais sont effectués par la station de Bellevue.

C) *Essais pratiqués à la Station de Bellevue.* — Nous aurons l'occasion de reparler de cette station à propos des frais de premier établissement. L'Office National des combustibles liquides participe à ses dépenses administratives, d'autre part, il couvre personnellement celles qui sont afférentes à ses propres essais : ce sont ces dernières dépenses que nous indiquons ici.

D) *Mission Fouque.* — Il s'agit là d'un voyage d'étude confié à un technicien attaché à l'office, en vue de la production industrielle d'alcool de bananes et d'agaves.

3. — *Dépenses de premier établissement.* — Elles concernent en premier lieu les travaux nécessités par l'installation des bureaux de l'office.

D'autre part, l'Office National des combustibles

liquides et l'Office National des recherches scientifiques et industrielles ont fait construire la « Station Nationale des recherches et expériences techniques de Bellevue ». Cet établissement est un laboratoire d'essai des moteurs ; il étudie en outre les procédés permettant l'utilisation rationnelle des combustibles et carburants, ainsi que la mise au point des carburants de remplacement. La participation financière de ces deux offices est réglée par des conventions des 15 février 1927 et 1^{er} juillet 1928. En fait, l'Office National des combustibles liquides a procédé à des versements effectifs, tandis que l'Office National des recherches scientifiques et industrielles s'est libéré par des apports en nature (terrains, machines).

4. — *Dépenses administratives.* — Il s'agit ici des « dépenses purement bureaucratiques, celles qui, dans une comptabilité tenue industriellement, représenteraient les frais généraux » (7). En ce qui concerne les dépenses de personnel dont nous donnons ci-après le détail, on constate qu'elles vont en augmentant au cours des divers exercices considérés ; cette progression résulte des divers relèvements apportés aux traitements des fonctionnaires de l'Etat, auxquels les fonctionnaires de l'office sont assimilés.

(7) Jacquier, Rapport sur le budget général de l'exercice 1933.

	Traitements et salaires	Indemnités	missions	Rappels de traitements	Total
1925....	82.417,94	20.851,36	3.009,10		106.278,40
1926....	674.514,37	98.141,29	30.213,95		802.869,61
1927....	886.307,77	120.710,52	43.070,35	57.264,17	1.107.352,81
1928....	955.830,01	127.173,60	53.805,75		1.136.809,36
1929....	1.162.431,25	133.656,49	66.166,17	28.000	1.390.253,91
1930....	1.346.544,72	141.853,31	67.424,16		1.555.822,20

Il convient d'ajouter les dépenses de matériel de l'office ainsi que les dépenses administratives des organismes qu'il a créés : Station de Bellevue et centre du ricin.

Le centre du ricin, dont la fondation remonte à 1929, a un fonctionnement autonome au sein de l'office ; en raison de l'importance que présente l'huile de ricin pour les moteurs d'aviation, le centre du ricin a pour objet de favoriser le développement de cette culture dans nos colonies et pays de protectorat (8).

*
* *

(8) Divers projets de loi ont été déposés dans ce sens ; le dernier en date est celui de M. Alcide Delmont : il prévoit la perception d'un droit d'entrée sur le ricin dont le produit permettrait d'accorder des primes aux producteurs. (Chambre des Députés. Séance du 16 mai 1933).

RECAPITULATION DES DEPENSES

	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Subventions	10.923.934,64	14.013.314,99	14.024.686,73	16.673.125,03	17.565.143,03	19.598.831,10
Travaux effectués par l'office	—	238.232,70	123.203,91	61.843,89	186.312,75	295.462,62
Frais de premier établissement de						
{ Immeuble de	—	559.809,28	85.373,37	—	33.000	68.508,30
{ l'office	—	1.102.432,50	779.386,75	268.948,50	158.991,50	340.248,73
{ Stat. de Bellevue	582.238,40	—	—	—	—	—
Dépenses administratives.						
Personnel	106.278,40	802.869,61	1.107.352,81	1.136.809,36	1.390.253,91	1.555.822,20
Matériel	66.209,43	180.388,32	306.860,07	221.840,06	210.503,88	201.577,63
Stat. de Bellevue	—	86.147,58	192.647,07	245.930,95	272.358,29	313.740,89
{ Personnel ...	—	—	—	—	—	—
{ Matériel	—	108.312,40	280.497,41	245.595,84	319.606,66	276.929,20
Centre du Ricin	—	—	—	—	—	—
{ Personnel ...	—	—	—	—	—	—
{ Matériel	—	—	—	—	54.997,51	{ 53.784,96 5.984,80 }
Diverses Dépenses						
Frais de perception de la taxe	—	—	209.178,03	249.176,99	281.436,63	313.362,48
Redevance des Mines	—	—	—	—	—	160.427,17
Divers	4.168	—	150.471,57	32.830,20	35.000,51	101.205,13
Ecritures d'ordre	—	1.545.177,38	—	3.324.257,70	4.658.273,34	5.594.345,53
	11.682.828,87	18.636.684,76	17.859.657,72	22.460.358,52	25.165.878,01	28.880.230,74

Les chiffres qui viennent d'être énumérés donnent une idée évidemment incomplète de toute l'activité déployée par l'Office National des combustibles liquides. Ils permettent cependant de dégager deux idées qui nous paraissent essentielles :

1) Cet office, c'est incontestable, est une charge pour l'Etat ; la totalité de ses recettes devraient figurer au budget général ; elles constituent par conséquent une subvention occulte.

2) L'examen des diverses dépenses, dont nous avons donné la récapitulation, fait ressortir l'importance des dépenses improductives : frais d'administration et de premier établissement. On pourrait facilement en faire l'économie puisque l'office apparaît surtout comme un organisme répartiteur de subventions. Sans doute, les chiffres énoncés n'expriment pas toute son activité ; ils sont muets notamment sur le rôle qu'il joue dans notre politique du pétrole. On est cependant en droit de penser qu'un service dépendant directement du ministère du commerce remplirait la même mission dans des conditions beaucoup moins onéreuses, sans que l'intérêt général en subisse de préjudice.

Vu : *Le Doyen,*
Edgard ALLIX.

Vu : *Le Président de Thèse,*
Roger PICARD.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- R. STOURM. — Le Budget.
- E. ALLIX. — Traité élémentaire des sciences des finances et de législation financière française.
- H. BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.
- A. HUGON. — De l'étatisme industriel en France, et des offices nationaux en particulier.
- G. DE LABARRIÈRE. — Les sociétés de pétrole à participation de l'Etat dans divers pays.
- A. D'ANDON et J.-A. DOUFFIAGUES. — Les Mines Domaniales de potasse d'Alsace.
- Journal Officiel de la République Française. Débats et documents parlementaires.
- Rapports de la Cour des Comptes sur les comptabilités vérifiées en 1920, 1921, 1922, 1923, 1924, 1925, 1926, 1927, 1928, 1929, 1930 et 1931.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER	9
Définition des Offices	9
L'autonomie financière	9
CHAPITRE II	35
Régime financier des offices	35
CHAPITRE III	59
Les Offices dans la pratique	59
Fonctionnement interne des Offices	62
CHAPITRE IV.	91
La Réforme des Offices	91
CONCLUSION	107
BIBLIOGRAPHIE	139

